Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

ONBEVOEGD LESGEVEN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

EEN ONDERZOEK NAAR DE RECHTVAARDIGINGSGRONDEN

Voorwoord

Onbevoegd lesgeven is al jaren een bron van zorg in het voortgezet onderwijs. Tot nu toe is vooral bekend hoeveel procent van de lessen gegeven wordt door een leraar die niet voor die les bevoegd is. Minder bekend zijn de redenen die scholen hebben om lessen te laten geven door een docent die daarvoor niet bevoegd is en welke rechtvaardigingsgrond zij daarvoor geven. Naar aanleiding van een toezegging aan de Kamer door de staatssecretaris is de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) gevraagd om een onderzoek te doen naar de rechtvaardigingsgronden die scholen geven voor onbevoegd lesgeven.

Voor de zomer van 2014 heeft de inspectie ruim twintig scholen/vestigingen voor voortgezet onderwijs bezocht. De inspectie heeft zowel schoolleiders als leraren die deels onbevoegd lesgeven gevraagd naar allerlei aspecten rondom (on)bevoegd lesgeven, zoals de kennis over de wet- en regelgeving, de mate waarin er lessen (on)bevoegd worden gegeven en het scholingsbeleid. In dit rapport doet de inspectie verslag van dit onderzoek.

Tot slot van dit onderzoeksrapport geeft de inspectie haar visie op de problematiek. Het is goed dat scholen meer aandacht besteden aan het beperken van onbevoegd lesgeven. Nog te vaak hebben zij onvoldoende inzicht op het onbevoegd lesgeven binnen de eigen muren. Daarbij gaat het niet alleen om lessen door volledig onbevoegden, maar ook om lessen door bevoegde docenten die voor die specifieke lessen niet de juiste bevoegdheid hebben. Zicht krijgen en houden op onbevoegd lesgeven, is expliciet een verantwoordelijkheid van de scholen en besturen zelf. Net als het beleid om te streven naar zoveel mogelijk lessen door een leraar met de juiste bevoegdheid.

De inspectie wil graag alle deelnemers aan het onderzoek bedanken. Daarbij gaat het allereerst om de schoolleiders, bestuurders, medewerkers van personeelszaken en leraren, die veel openheid hebben gegeven over de eventuele onbevoegde leraren en leraren die ook niet bevoegd lesgeven. Daarnaast is de inspectie dank verschuldigd aan medewerkers van OCW met wie overleg was over de inrichting van het onderzoek. Als laatste gaat dank uit naar Regioplan die een nadere analyse heeft gedaan op de Integrale Personeelstelling Onderwijs.

Monique Vogelzang
Hoofdinspecteur voortgezet onderwijs

INHOUD

Samenvatting

Om meer zicht te krijgen op alle varianten van onbevoegd lesgeven en de redenen van onbevoegd lesgegeven, heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) in het voorjaar van 2014 gesprekken gevoerd met 23 scholen/vestigingen voor voortgezet onderwijs (vo). Met vertegenwoordigers van deze scholen (meestal schoolleiders en een medewerker van personeelszaken) zijn gesprekken gevoerd over een aantal onderwerpen die te maken hebben met lessen die gegeven worden door een leraar die geen bevoegdheid heeft voor de betreffende les. De focus lag daarbij op de zogenaamde *rechtvaardigingsgrond*: de achterliggende reden waarom een school een les laat geven door een docent die geen of niet de juiste bevoegdheid heeft. Naast gesprekken met de schoolleiding heeft de inspectie ook gesprekken gevoerd met leraren van deze scholen die lessen geven waar ze niet bevoegd voor zijn. Het beeld van de leraren kwam meestal goed overeen met het beeld dat door schoolleiders werd geschetst.

Schoolleiders goed op de hoogte van regelgeving en bevoegdheden eigen personeel
Driekwart van de schoolleiders is volgens de inspectie goed tot zeer goed op de hoogte van de regelgeving die betrekking heeft op de benoembaarheid van leraren in het vo. Meer dan de helft van de schoolleiders vertrouwt daarbij wel op de kennis van andere mensen binnen de organisatie. Schoolleiders zijn, op één uitzondering na, eveneens goed op de hoogte van de bevoegdheden die het eigen personeel heeft.

Gering zicht schoolleiders op percentage onbevoegd gegeven lessen
Opvallend is dat schoolleiders van de bezochte scholen goed zicht hebben op de bevoegdheden van hun personeel en de onbevoegden, maar meestal geen zicht hebben op het percentage onbevoegd gegeven lessen. Slechts negen scholen houden het aantal specifiek bij. Andere scholen moesten een schatting doen, als ze het al konden aangeven. Voor schoolleiders die specifiek voor dit onderzoek een berekening hebben gemaakt, bleek het percentage een eye-opener. Ze schrokken nog wel eens van de uitkomst. Voor hen was het zinvolle informatie om dit probleem aan te pakken.

Beperkt aantal lessen gegeven door geheel onbevoegde leraren
Het komt vrijwel niet voor dat leraren die geen lesbevoegdheid hebben én geen lerarenopleiding volgen, lesgeven. Het percentage lessen dat wordt gegeven door geheel onbevoegde leraren is beperkt. Als het al voorkomt, gaat het bij de onderzochte school meestal om hooguit één of twee onbevoegde docenten. De nadere analyse op IPTO 2011 bevestigt dit. Het percentage onbevoegd gegeven lessen is niet identiek aan het percentage onbevoegde leraren. Dit laatste percentage ligt veel lager. Langdurig onbevoegd lesgeven kwam met name voor bij de twee scholen met een specifieke grondslag. Deze scholen zoeken gericht naar leraren met een bepaalde achtergrond.

Relatief veel lessen door bevoegde docenten die ook onbevoegd lesgeven
Het komt op alle scholen voor dat bevoegde docenten een les geven waarvoor ze volgens de regelgeving niet bevoegd voor zijn. Het is de belangrijkste vorm van onbevoegd lesgeven. Het aantal lessen dat wordt gegeven door een bevoegde leraar die niet bevoegd is voor de betreffende les varieert per school. Inclusief de lessen van leraren zonder bevoegdheid of nog in opleiding gaat het op vijf van de bezochte scholen zelfs om tenminste een vijfde van de lessen waar een bevoegde docent met

een andere bevoegdheid voor de klas staat. Daarbij gaat het om lessen van zowel geheel onbevoegde leraren, leraren in opleiding, leraren met een andere vakbevoegdheid en leraren met een onjuiste graad (tweedegraders die eerstegraads lesgeven en pabogediplomeerden die buiten hun bevoegdheid lesgeven).
De nadere analyse op IPTO 2011 bevestigt dit: bijna alle lessen die worden gegeven door een voor die les onbevoegde docent, worden gegeven door een leraar in opleiding of leraar die een bevoegdheid heeft voor een ander vak. Van de lessen wordt vijf procent gegeven door een leraar zonder een bevoegdheid.

Bekwaamheid is veruit de belangrijkste rechtvaardigingsgrond

De veruit belangrijkste reden om lessen te laten geven door docenten met een andere bevoegdheid is dat die leraren volgens vrijwel alle schoolleiders uitstekende leraren zijn met voldoende vakkennis op het juiste niveau voor het betreffende vak. Zij achten deze docenten voldoende bekwaam[1]. Bekwaamheid is daarmee de belangrijkste rechtvaardigingsgrond voor onbevoegd lesgeven. Ook gaat het volgens de schoolleiders vaak om 'resturen' en hebben leraren wat uren over in hun aanstelling.

Er bestaat geen lerarenopleiding

Voor sommige vakken is het niet mogelijk om een lerarenopleiding te volgen, waardoor schoolleiders gedwongen zijn om de les te laten geven door een docent met een andere bevoegdheid. Rekenen is het meest genoemd en verder vakken als mens en maatschappij, informatica[2], vmbo-vakken als praktische sectororiëntatie, dienstverlening en commercie en instalektro.

Pabogediplomeerden zijn gewenst in het vmbo (b/k)

Alhoewel de inspectie niet expliciet heeft gevraagd naar de wens om pabogediplomeerden aan te nemen, pleiten twee schoolleiders expliciet voor een ruimere bevoegdheid voor pabogediplomeerden zodat ze weer les kunnen geven in een deel van het vo, een situatie die voor 2006 bestond. Pabogediplomeerden werken meestal op scholen met een vmbo-afdeling. Ze zijn daar zeer gewenst, omdat ze erg geschikt zijn voor het type onderwijs en het type leerling. In het vmbo (b/k) kiezen schoolleiders liever voor zo min mogelijk 'handen voor de klas'.

Lerarenregister nog onbekend en onbemind

Schoolleiders en leraren zijn niet enthousiast over het lerarenregister. Ze zijn sceptisch over het nut ervan. Bovendien zijn leraren niet allemaal bekend met het register en als ze ermee bekend zijn, hebben ze zich meestal niet ingeschreven.

Meer en gerichter beleid om onbevoegd lesgeven te voorkomen

Scholen hebben de afgelopen jaren afscheid genomen van onbevoegde docenten of zij stimuleren hen nu veel sterker om (snel) een bevoegdheid te halen. Een belangrijke katalysator is de cao-VO geweest, waarin is afgesproken dat onbevoegde docenten geen vast contract kunnen krijgen. Wel wordt door zowel enkele schoolleiders als door leraren benoemd dat lerarenopleidingen nog steeds weinig gericht zijn op maatwerk voor leraren die al veel ervaring hebben. Deze ervaring vertaalt zich meestal niet of nauwelijks in vrijstellingen.

---

1 De inspecteurs hebben alleen gesprekken gevoerd met schoolleiders en leraren en hebben geen lessen geobserveerd. Dit betreft dus het eigen oordeel van de schoolleider.

2 Er bestaat wel een lerarenopleiding, maar deze wordt op weinig plekken gegeven.

Eigen verantwoordelijkheid besturen/scholen

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek constateert de inspectie dat meer aandacht voor het voorkomen van onbevoegd gegeven lessen een goede ontwikkeling is. De inspectie kan in veel gevallen begrijpen waarom scholen lessen laten geven door docenten die voor de les niet bevoegd zijn. Daarbij wil de inspectie wel benadrukken dat de wet basiswaarborgen biedt en moet worden nageleefd. Scholen moeten altijd proberen onbevoegd lesgeven te voorkomen. Tegelijkertijd constateert de inspectie dat scholen niet allemaal zicht hebben op het aantal onbevoegd gegeven lessen, dus óók op lessen die gegeven worden door een bevoegde docent die onbevoegd is voor het vak en/of het niveau. De inspectie vindt het van belang dat scholen en besturen dit percentage lessen zelf periodiek inzichtelijk maken. Hiermee kunnen zij gerichter sturen op (extra) bevoegdheden bij docenten en daarmee het aantal onbevoegd gegeven lessen terugdringen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In maart 2013 deed de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tijdens een debat over leraren en lerarenopleiding de Tweede Kamer een toezegging voor een onderzoek naar onbevoegd lesgeven.[3] De staatssecretaris verzocht de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) om te kijken naar de zogenaamde 'rechtvaardigingsgrond'. Daarbij gaat het om de vraag waarom leraren onbevoegd zijn en of er sprake is van een tijdelijke periode of dat er sprake is van langdurige onbevoegdheid.

Naar aanleiding van deze toezegging aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris de inspectie gevraagd om een onderzoek te doen naar rechtvaardigingsgronden die scholen geven voor onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs. Aangezien onbevoegd lesgeven een mogelijke invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs is het onderzoek van toegevoegde waarde voor de inspectie. In het voorjaar van 2014 heeft de inspectie daarom een themaonderzoek uitgevoerd.

1.2 Achtergrond

Een bevoegdheid betekent dat een leraar in bezit is van een bewijs van bekwaamheid tot het geven van onderwijs. Daarmee laat een leraar zien dat hij aan de bekwaamheidseisen voldoet die in de wet zijn vastgelegd en een lerarenopleiding heeft voltooid[4]. Een leraar kan ook benoembaar zijn als hij in opleiding is (LIO), een zij-instromer is of volgens een aantal wettelijk bepaalde uitzonderingen tijdelijk onbevoegd mag werken. Een leraar dient zijn bekwaamheid (de kennis en vaardigheden die een docent moet hebben) te onderhouden.

Onbevoegd lesgeven is al jaren een bron van zorg in het voortgezet onderwijs. In 2011 werd ruim 16 procent van de lessen gegeven door een leraar die niet voor het betreffende vak bevoegd was.[5] Het gaat dus om het percentage onbevoegd gegeven lessen en niet om het percentage onbevoegde leraren.
Tot de invoering van de Wet Beroepen in het Onderwijs (Wet BIO) moest een school een ontheffing aanvragen bij de inspectie om een docent onbevoegd te laten lesgeven. Na de invoering van de Wet BIO is dit niet meer nodig. Onbevoegd lesgeven is binnen bepaalde wettelijke kaders toegestaan. Het bevoegd gezag moet zelf zorgdragen dat de lessen die docenten geven binnen deze grenzen vallen. Dit betekent dat de inspectie geen zicht meer heeft op onbevoegd lesgeven. Bovendien is het toezicht risicogestuurd. Dit betekent dat de inspectie onbevoegd lesgeven pas bekijkt als een periodieke risicoanalyse uitwijst dat een school

---

3 Kamerstukken II 2012/13, 27 923, nr. 167

4 Er kan ook sprake zijn van een bevoegdheid op basis van een bewijs van bekwaamheid dat voor 1 augustus 2006 is behaald voordat de bekwaamheidseisen zijn vastgelegd. Of er kan sprake zijn van een erkenning van beroepskwalificaties of een geschiktheidsverklaring. Zie artikel 33 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

5 In IPTO (Integrale PersoneelsTelling Onderwijs) wordt onder onbevoegd lesgeven verstaan dat er lesgegeven wordt door personen zonder een bevoegdheid, langer dan vier jaar in opleiding of een bevoegdheid voor een ander vak. Daarnaast worden lessen die gegeven worden door een leraar die maximaal vier jaar in opleiding is of onderbevoegd is voor het betreffende vak onder benoembaar gegeven lessen geschaard. Zie F.E.M. Berndsen en H. van Leenen (2013). IPTO Bevoegdheden 2011. Amsterdam: Regioplan.

(afdeling/onderwijssoort) een aantal jaren achtereen niet voldoet aan de ondergrens voor onderwijsresultaten (zeer zwak is) of dat er aanleidingen zijn voor een inspectiebezoek.

Onbevoegd lesgeven hoeft niet te betekenen dat de docent geen bevoegdheid heeft. Zo kan een docent wel een lerarenopleiding hebben voltooid, maar niet voor het betreffende vak. De inspectie onderscheidt een aantal varianten waarbij een les verzorgd wordt door een docent met een bevoegdheid, maar niet de juiste. Voor al deze onderstaande varianten geldt dat deze tijdelijk onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan:

- In opleiding voor het juiste vak: een docent is momenteel in opleiding om een bevoegdheid te behalen voor het vak dat hij of zij geeft.
- In opleiding voor een ander vak: een docent is momenteel in opleiding om een bevoegdheid te behalen voor een ander vak dan hij of zij geeft. Daarbinnen maakt de inspectie een onderscheid tussen in opleiding voor een vak binnen hetzelfde vakgebied of voor een ander vakgebied.
- Bevoegdheid voor een ander vak: een docent heeft een lesbevoegdheid, maar voor een ander vak. Ook hier geldt een onderscheid tussen een bevoegdheid voor een vak binnen of buiten het eigen vakgebied.
- Bevoegdheid voor een andere graad: een docent geeft een vak op eerstegraads niveau, maar heeft een tweedegraads bevoegdheid.
- Pabodiploma (en voorganger): een docent heeft niet de juiste bevoegdheid, maar wel een bevoegdheid behaald aan de pabo of de pedagogische academie (tot en met 1985). Tot en met 2006 gaf een dergelijk diploma, afhankelijk van het jaar van afstuderen, een beperkte bevoegdheid voor één of meer vakken in delen van het voortgezet onderwijs. [6]

Bovenstaande varianten zijn voorbeelden van rechtvaardigingsgronden die scholen kunnen hebben voor het inzetten van onbevoegden. Zo kan een docent die in opleiding is voor het juiste vak wellicht al zeer bekwaam zijn. Met rechtvaardigingsgronden bedoelt de inspectie dan ook de rechtvaardigingsgronden die scholen zelf hebben om docenten onbevoegd in te zetten. [7]

1.3 Nadere analyse IPTO

De mate waarin scholen bevoegd lesgeven, wordt tweejaarlijks vastgesteld op basis van het zogenaamde IPTO-onderzoek, geïnitieerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Deze Integrale PersoneelsTelling Onderwijs (IPTO) is een dataverzameling waarbij van alle lesgevenden op vo-scholen gegevens worden opgevraagd over het aantal lessen dat zij geven naar vak en naar graad (eerste- of tweedegraads niveau). Vervolgens wordt op basis van een koppeling aan registratiebestanden zoals CRIHO (Centraal Register Inschrijving Hoger Onderwijs) bepaald in hoeverre de lessen gegeven worden door een docent met de juiste bevoegdheid.

Alhoewel de data beperkingen kennen, kan via de IPTO voor een groot deel achterhaald worden of er rechtvaardigingsgronden zijn voor onbevoegd lesgeven. IPTO kan namelijk niet alleen in kaart brengen of de docent bevoegd is voor de les

---

6 Iemand die nu afstudeert aan de PABO mag naast het primair onderwijs alleen nog in het praktijkonderwijs lesgeven.

7 Er zijn bovendien wettelijke rechtvaardigingsgronden. Een school mag binnen wettelijke randvoorwaarden tijdelijk een docent inzetten die niet bevoegd is of niet de juiste bevoegdheid heeft.

die hij of zij geeft, maar ook of de docent een andere bevoegdheid heeft of in opleiding is.

In opdracht van het ministerie van OCW en de inspectie heeft Regioplan (de uitvoerder van IPTO 2011) in het voorjaar van 2014 een nadere analyse uitgevoerd op de data van IPTO 2011. Het rapport is bijgevoegd als bijlage. Daaruit komen de volgende bevindingen naar voren:

- Bijna een kwart van de lessen wordt gegeven door een docent die niet voor die les bevoegd is.
- Bijna al deze lessen worden gegeven door een docent met een onderwijsbevoegdheid of een docent die in opleiding is voor een onderwijsbevoegdheid. Beide groepen zijn ongeveer even groot.
- Circa 5 procent van de lessen wordt gegeven door iemand zonder bevoegdheid die ook niet in opleiding is daarvoor.

Het percentage lessen dat gegeven wordt door docenten die geen enkele onderwijsbevoegdheid hebben en ook niet in opleiding daarvoor zijn, is kortom relatief beperkt. Het probleem van onbevoegd gegeven lessen geeft met name aan dat lessen gegeven worden door docenten in opleiding of docenten met een andere bevoegdheid. Dit wil niet zeggen dat het percentage onbevoegd gegeven lessen niets zegt. Docenten die in opleiding zijn, zijn formeel nog niet bekwaam en docenten die een ander vak geven dan waarvoor ze bevoegd zijn of tweedegraads bevoegd zijn en eerstegraads lesgeven, kunnen wel degelijk aanleiding geven voor twijfels aan de kwaliteit van het onderwijs. De relatie met kwaliteit is echter diffuus: bevoegde docenten kunnen onbekwaam zijn en onbevoegde of niet juist bevoegde docenten bekwaam.

Deze nadere analyses maken duidelijk waar kwantitatief gezien de rechtvaardigingsgrond voor onbevoegd lesgeven zit. Het gaat met name om docenten die in opleiding zijn of een andere lesbevoegdheid hebben.

1.4 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het belangrijkste doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de vraag waarom er lessen gegeven worden door onbevoegden en wat voor soort onbevoegden dit zijn. Onder onbevoegd verstaat de inspectie alle vormen van niet (volledig) bevoegd lesgeven, dus ook leraren in opleiding, leraren die een ander vak geven dan waarvoor ze bevoegd zijn en leraren die onderbevoegd zijn (tweedegraders die eerstegraads lesgeven en pabogediplomeerden). Het gaat dus ook om benoembare leraren. De onderzoeksvragen zijn:

1. Hebben scholen zicht op de mate waarin er onbevoegd les wordt gegeven? Hoe volledig is de kennis die de schoolleiding heeft over de mate van onbevoegd lesgeven?
2. Zijn de scholen op de hoogte van de regelgeving omtrent het onbevoegd lesgeven? Hoe precies is hun kennis?
3. Door wat voor soort docenten wordt er onbevoegd lesgegeven? Hebben zij een bevoegdheid, zijn ze in opleiding of juist niet? Is er op de scholen sprake van lesgeven door ondersteunend personeel?
4. Waarom wordt er onbevoegd lesgegeven? Wat voor keuzeproces gaat hieraan vooraf? Welke keuzes worden gemaakt door de schoolleiding?
5. Hanteren scholen een specifiek beleid omtrent het voorkomen van onbevoegd lesgeven en het actief bijscholen van docenten?

1.5 Opzet van het onderzoek

De inspectie heeft gekozen voor een kwalitatief onderzoek. In gesprekken met vertegenwoordigers van scholen kunnen de onderzoeksvragen het meest diepgaand worden beantwoord. Om precies zicht te krijgen op de kennis en het beleid van schoolleiders en leraren en de keuzes die scholen daarin maken, levert een gesprek meer informatie op dan een internetenquête. Door te kiezen voor een kwalitatief onderzoek was een representatief onderzoek, waarmee een betrouwbaar landelijk beeld geschetst kon worden, niet mogelijk. Daarvoor zou de inspectie een veel groter aantal scholen moeten bezoeken. Aangezien het onderzoek als doel heeft om inzicht te geven in de beweegredenen van scholen om onbevoegde leraren in te zetten en niet om in kaart te brengen in welke mate er onbevoegd les wordt gegeven, is dit geen probleem. Bovendien is er reeds een representatief onderzoek gedaan naar de mate van onbevoegd lesgeven (IPTO).

Wel is het van belang dat er verschillende typen scholen bezocht worden. Daarvoor heeft de inspectie onderstaande criteria gehanteerd waarbinnen voldoende spreiding wenselijk is:

- Onderwijstype van de school of vestiging (vmbo-k/b/g versus vmbo-t/g/havo/vwo met daarbinnen zowel categorale scholen als brede scholengemeenschappen);
- Landelijke spreiding: scholen uit alle regio's, uit de vier grote steden en zowel stedelijk als niet-stedelijk;
- Schoolomvang: zowel grote als kleine scholen;
- Denominatie: openbaar, rooms-katholiek, protestants-christelijk, overig bijzonder.

Wat uit de keuze naar onderwijstype al blijkt, beperkt het onderzoek zich tot het bekostigd onderwijs en scholen met vmbo, havo en/of vwo. Het praktijkonderwijs is buiten beschouwing gebleven, omdat zowel de regelgeving als het type onderwijs verschilt. Ook het zogenaamde groen vmbo is buiten beschouwing gelaten.[8]
Bij elk bezoek heeft de inspectie een tweetal gesprekken gevoerd: één gesprek met een vertegenwoordiger van de schoolleiding/bestuur en eventueel iemand van personeelszaken en daarnaast een gesprek met een aantal leraren die (nog) niet (volledig) bevoegd zijn voor alle lessen die zij geven. Ten behoeve van de gesprekken heeft de inspectie een gespreksleidraad ontwikkeld waarbij grotendeels dezelfde vragen zijn gesteld in beide gesprekken. Deze gespreksleidraad had de volgende onderwerpen (zie de onderzoeksvragen in 1.4):

- Kennis regelgeving bevoegdheid
- Kennis over bevoegdheden eigen personeel
- Zicht op onbevoegd lesgeven
- Keuzeproces inzet (deels) onbevoegden
- Scholing docenten
- Overig (o.a. docententeams)

Aan het eind van elk onderdeel heeft de inspectie een totaaloordeel gegeven. Dat betekent dat de inspectie bijvoorbeeld een oordeel gaf over hoe goed zij de kennis van de schoolleider over de regelgeving acht.
Bij beide gesprekken is ingegaan op alle onderwerpen. Wel hadden de gesprekken een verschillende focus. Bij de gesprekken met de schoolleiding gaat het om het

8 Ook in het IPTO-onderzoek wordt het praktijkonderwijs en het groen onderwijs niet meegenomen.

schoolbeleid, terwijl het bij de gesprekken met leraren vooral gaat om hoe leraren het beleid ervaren. Om de antwoorden van de respondenten zoveel mogelijk te structureren en ter ondersteuning van de uitvoering van het onderzoek bevatte de gespreksleidraad bij de meeste vragen voorgecodeerde antwoorden. Dit heeft als voordeel dat het mogelijk is om de analyses gestructureerd uit te voeren en de onderzoeksvragen systematisch te beantwoorden.
De bezoeken zijn in de maanden mei, juni en juli van 2014 uitgevoerd. Op een enkel geval na zijn de gesprekken gevoerd met scholen die niet in het kader van een kwaliteitsonderzoek bezocht werden, zodat er geen koppeling is tussen dit gesprek en een kwaliteitsoordeel.
In totaal streefde de inspectie naar twintig te bezoeken scholen. Om tot de gewenste spreiding te komen zijn uiteindelijk 23 scholen bezocht. Alhoewel het onderzoek niet verplicht was, wilden alle scholen deelnemen. Sterker nog, de meeste scholen vonden de gesprekken zeer leerzaam en het was voor hen aanleiding om eens op een andere manier te kijken naar het vraagstuk.

In het onderstaande overzicht staan de bezochte scholen en een aantal van hun kenmerken.

Tabel 1.5a Overzicht bezochte scholen/vestigingen:

School	**Onderwijstype(s)**	**Omvang**	**Stedelijkheid**	**Provincie**
School 1	Vmbo k/b/g/t	klein	Niet-stedelijk	Friesland
School 2	Vmbo-g/t	klein	Stedelijk	Noord-Brabant
School 3	Vmbo-k/b/g	klein	Niet-stedelijk	Noord-Holland
School 4	Vmbo-k/b/g/t/havo/vwo	groot	Stedelijk	Zuid-Holland
School 5	Havo	midden	Stedelijk	Groningen
School 6	Vmbo-k/b/g/t/havo/vwo	groot	Niet-stedelijk	Zuid-Holland
School 7	Vmbo-b/k/t/havo/vwo	groot	Stedelijk	Utrecht
School 8	Vmbo-k/b/g/t/havo/vwo	groot	Niet-stedelijk	Noord-Brabant
School 9	Vmbo-k/b/g/t	groot	Stedelijk	Overijssel
School 10	Vmbo-k/b/g/t/havo/vwo	groot	Stedelijk	Overijssel
School 11	Vmbo-k/b/g/t	midden	Niet-stedelijk	Noord-Holland
School 12	Vmbo-b/k/t/havo/vwo	midden	Niet-stedelijk	Zeeland
School 13	Vmbo-k/b/g/t/havo/vwo	groot	Niet-stedelijk	Noord-Brabant
School 14	Vmbo-t/havo/vwo	groot	Niet-stedelijk	Noord-Holland
School 15	Vmbo-k/b/g/t	midden	Stedelijk	Friesland
School 16	Havo/vwo	midden	G4	Noord-Holland
School 17	Vmbo-k/b/g/t/havo/vwo	groot	Stedelijk	Zeeland
School 18	Vmbo-t/havo/vwo	midden	Niet-stedelijk	Gelderland
School 19	Vmbo-t	klein	Stedelijk	Noord-Brabant
School 20	Vmbo-b/k/g/t	groot	Stedelijk	Limburg
School 21	Vmbo-b/k/t/havo/vwo	groot	Stedelijk	Flevoland
School 22	Vwo	klein	Stedelijk	Zuid-Holland
School 23	Vmbo-b/k	klein	G4	Zuid-Holland

In september 2014 heeft de inspectie alle schoolleiders de mogelijkheid gegeven om een presentatie van de belangrijkste resultaten bij te wonen. Ze kregen daarbij de mogelijkheid om erop te reageren.

1.6 Leeswijzer en aandachtspunten bij de resultaten

Hoofdstuk 2 gaat in op de mate waarin schoolleiders en leraren bekend zijn met de wet- en regelgeving en in hoeverre ze op de hoogte zijn van de bevoegdheden die het eigen personeel heeft. In hoofdstuk 3 worden de diverse vormen van (deels) onbevoegd lesgeven behandeld en een aantal hieraan direct gerelateerde

onderwerpen. Vervolgens beschrijft het vierde hoofdstuk het schoolbeleid omtrent het voorkomen van niet bevoegd lesgeven en de visie op de regelgeving. Het laatste hoofdstuk betreft de beschouwing.

Gesprekken met de schoolleiding werden vaak gevoerd met de rector, directeur, bestuurder, en afgevaardigde van personeelszaken of een combinatie van deze functies. In het rapport spreekt de inspectie altijd over de schoolleiding of schoolleider. Wel kan het zijn dat soms specifiek de nadruk ligt op één van de onderliggende groepen. In dat geval wordt specifiek die groep genoemd.

De gespreksleidraad is zo opgesteld dat er ruimte was voor een open gesprek. Wel is ervoor gezorgd dat de inspectie zo gestructureerd mogelijk de antwoorden kon verwerken. Voor zover mogelijk is daarom in kaart gebracht hoeveel van de schoolleiders een bepaald soort antwoord hebben gegeven. In sommige gevallen is daarom een tabel opgenomen. Dit komt alleen voor als de vragen in voldoende gesprekken aan de orde zijn gekomen, voldoende te rubriceren zijn én iets toevoegen aan de tekst. Bij de gesprekken met leraren heeft de inspectie dit meestal niet gedaan. De antwoorden zijn voor een groot deel afhankelijk van het aantal leraren dat aan een gesprek deelnam. Bovendien verschilt de achtergrond van de leraren te sterk van elkaar. Daarom geeft de inspectie meestal alleen een totaalbeeld, soms wordt aangegeven in hoeveel gesprekken een bepaald punt naar voren komt.

2 Bekendheid wet- en regelgeving en bevoegdheden personeel

Voordat de inspectie vroeg naar de mate waarin er onbevoegd lesgegeven wordt en wat voor soort docenten lessen geven waarvoor ze niet bevoegd zijn, is gevraagd naar de kennis van schoolleiders en leraren. Twee onderwerpen kwamen aan de orde: de bekendheid van schoolleiders en leraren met de wet- en regelgeving die betrekking heeft op het benoemen van leraren in het voortgezet onderwijs en de kennis over de bevoegdheden van het eigen personeel. Dit hoofdstuk behandelt deze onderwerpen achtereenvolgend.

2.1 Bekendheid wet- en regelgeving

Schoolleiders
Driekwart van de schoolleiders is goed tot zeer goed op de hoogte van de regelgeving. Van de zes schoolleiders die minder goed op de hoogte waren, was er één slecht op de hoogte en van de overige vijf was de kennis als niet goed, maar ook niet slecht te kwalificeren. Overigens is dit oordeel meestal een totaaloordeel van de kennis van de schoolleider, soms een oordeel van de kennis van een vertegenwoordiger van personeelszaken en soms van hen beiden.
Meer dan de helft geeft aan te vertrouwen op kennis van andere mensen binnen de organisatie (14 van de 23 schoolleiders). De belangrijkste manier waarop schoolleiders op de hoogte blijven is via berichtgeving van de VO-Raad. Dat wordt door bijna 80 procent van de schoolleiders genoemd. Daarnaast baseren veel schoolleiders hun kennis op de berichtgeving vanuit het ministerie of lezen ze de regelgeving na. Drie schoolleiders vertrouwen er bovendien op dat docenten zelf weten waarvoor ze bevoegd zijn. Eén van deze schoolleiders gebruikt dit als zijn voornaamste bron. Het gaat hierbij wel om een kleine school waar iedereen elkaar kent.
Schoolleiders van scholen die participeren in een opleidingsschool (een samenwerking tussen lerarenopleiding en scholen om gezamenlijk leraren op te leiden) zijn over het algemeen beter op de hoogte van de regelgeving dan andere schoolleiders.

Tabel 2.1a Welke regels zijn bekend bij schoolleiders?*

Reden	Aantal keer genoemd
Respondent leest/bewaart berichten van de VO-Raad	18
Respondent vertrouwt op kennis van andere mensen in de organisatie	14
Respondent leest/bewaart berichten van OCW	13
Respondent leest nauwkeurig nieuwe regelgeving na	10
Respondent leest/bewaart berichten via de vakbonden	3
Respondent vertrouwt op de kennis van de docenten zelf over hun bevoegdheid	3
Totaal	23 scholen

Schoolleiders zijn vooral goed op de hoogte van de verschillen tussen bevoegd, onderbevoegd en onbevoegd (22 van de 23 schoolleiders). Ook weten ze wat het verschil is tussen bevoegd en benoembaar en kennen ze de regels voor zij-instromers. Ze zijn minder goed op de hoogte van overgangsregels voor oude

bevoegdheden (van voor 2006) en de regels voor teambevoegdheid (zeven schoolleiders zijn hier bekend mee).

Tabel 2.1b Welke regels zijn bekend bij schoolleiders?*

Reden	**Aantal keer genoemd**
Het verschil tussen bevoegd – onderbevoegd – onbevoegd	22
De regels voor zij-instromers	21
Het verschil tussen bevoegd en benoembaar	20
Het verschil tussen eerstegraads en tweedegraads bevoegdheid	20
De bevoegdheden van leraren met een PA-diploma [9]	18
De regels (veranderingen) volgens de Wet Beroepen in het Onderwijs (2006)	18
De bevoegdheden van leraren met een pabogetuigschrift	15
De bevoegdheid voor bepaalde vakken (nieuwe praktijkgerichte en specifieke vakken zoals maatschappijleer/-wetenschappen)	11
Buitenlandse docenten (omzetten diploma's)	11
De bevoegdheid op basis van de educatieve minor	10
De bevoegdheid voor vakken waarin geen lerarenopleiding bestaat/bestond	8
Oude overgangsregels, zoals die voor vroeger universitair opgeleiden bestonden	7
De regeling voor de teambevoegdheid in de onderbouw	7
Totaal	23 scholen

* De lijst met regels is meestal niet vooraf voorgelegd aan de schoolleider. Als een schoolleider een regel niet heeft genoemd, dan wil dat niet zeggen dat de schoolleider er totaal onbekend mee is. Deze tabel geeft vooral zicht op wat het meest bekend is bij schoolleiders.

Leraren

Schoolleiders nemen leraren in dienst. Zij zullen dus goed moeten letten op de bevoegdheid en dienen op de hoogte te zijn van de wet- en regelgeving. Voor leraren is dergelijke specifieke kennis niet van belang, wat is terug te zien in de gesprekken. Het merendeel van de leraren is over het algemeen alleen bekend met de eigen specifieke vakbevoegdheid. Meestal weten ze niet veel van de regelgeving en vertrouwen ze op de schoolleiding. Sommigen weten iets meer. Zo was een groep leraren van een school waarbij het bestuur alle bevoegdheden precies in kaart heeft gebracht, meer op de hoogte dan leraren van andere scholen. Ook leraren werkzaam op een school die participeert in een opleidingsschool zijn beter op de hoogte. Bovendien constateert de inspectie dat oudere leraren vaak meer op de hoogte zijn dan jongere leraren. Ook komt het voor dat een leraar beschikt over verkeerde informatie.

9 Diploma van de voorganger van de huidige pabo, de zogenaamde pedagogische academie, afgegeven tot ongeveer 1984.

Kennis docenten
Vrijwel alle docenten weten exact welke bevoegdheden er verbonden zijn aan het behaalde getuigschrift. Enkele keren blijkt deze kennis onjuist:
Een tweedegraads bevoegde leraar ging er tot voor kort van uit dat hij ook eerstegraads bevoegd was, zolang de schoolleiding hem daarvoor bekwaam achtte. Inmiddels weet hij dat dat niet het geval is, maar uit het gesprek kwam naar voren dat onder de oude schoolleiding dit vaker het gebruik was. Zoiets dergelijks kwam ook bij een andere school naar voren waar tweedegraads bevoegde docenten jarenlang ook eerstegraads les hebben gegeven.

Pabogediplomeerden (en afgestudeerden van de voorgangers) variëren sterk in kennis van de veranderde regelgeving. Zo zijn er pabogediplomeerden die voor 2006 zijn afgestudeerd en niet weten dat de regelgeving veranderd is (wat op zichzelf logisch is, omdat een leraar zich meestal vooral bewust is van de eigen bevoegdheid, niet van die van voorgangers). Een recent afgestudeerde pabogediplomeerde zag zichzelf wel als bevoegd, ondanks dat ze geen vakbevoegdheid heeft. Leraren met een oude pabobevoegdheid van voor 1984 (PA-diploma) weten meestal exact welke vakken ze mogen geven op welk niveau.

2.2 Bekendheid bevoegdheid personeel

Schoolleiders
Schoolleiders zijn goed tot zeer goed op de hoogte van de bevoegdheden van het eigen personeel. Bij één schoolleider ligt de kennis op een lager niveau, maar op deze school was sprake van een overgangssituatie. Onder de oude schoolleider werd er nauwelijks naar bevoegdheden gekeken en de schoolleider wil dit nu specifieker in kaart brengen.

Op drie scholen na geven alle schoolleiders aan dat bevoegdheden bijgehouden worden in het personeelsdossier. Over het algemeen is in ieder geval het niveau (graad) en het vak geregistreerd en meestal ook het getuigschrift inclusief jaartal waarop de bevoegdheid/bevoegdheden zijn gebaseerd. Van de drie scholen die aangeven dat er nog geen registratie is, geeft één school aan dat deze gegevens wel uit het formatieprogramma te halen zijn, dus feitelijk is er wel een registratie aanwezig. De twee andere scholen geven aan dat de getuigschriften wel aanwezig zijn in de personeelsadministratie, maar dat de vertaalslag naar een goede registratie nog niet is gemaakt. Eén school is daar nu zeer actief mee bezig. De school is begonnen om de getuigschriften om te zetten naar bevoegdheden. Overigens blijkt een registratie nog niet direct te betekenen dat er een goed totaaloverzicht is. Vermoedelijk betekent het vooral dat scholen de bevoegdheden in ieder geval kunnen opzoeken. Bijna alle scholen geven aan dat de bevoegdheden bijgehouden worden in het personeelsdossier. Dat is niet hetzelfde als een (overzichtelijke) registratie, maar dat is ook geen vereiste vanuit de wet.

Registratie bevoegdheden
De mate waarin scholen de bevoegdheden precies registreren verschilt. Eén school heeft speciaal voor dit onderzoek een overzicht gemaakt. Een andere school geeft aan dat een dergelijk overzicht wel te genereren is en een derde school geeft aan dat dit pas nu prioriteit heeft. Ook zijn er enkele scholen die geen zicht hebben op alle bevoegdheden. Twee schoolleiders geven aan dat mogelijkerwijs slapende bevoegdheden ontbreken.

Scholen laten de beoordeling van het wel of niet bevoegd zijn voor een bepaald vak niet over aan de docent zelf, maar doen dit zelf. Twee scholen gaven aan dat dit tot voor kort wel gebeurde, maar dat dit nu is veranderd. Leraren bevestigen deze

lezing. Eén docent binnen een groepsgesprek gaf aan dat het wel eens gebeurde, maar de anderen binnen het gesprek hadden er geen ervaring mee.

Leraren

Leraren weten vaak niet of bevoegdheden precies geregistreerd zijn. In bijna de helft van de groepsgesprekken geven de leraren aan dat ze ofwel niet bekend zijn met registratie van de bevoegdheden of dat naar hun mening dit sowieso niet is geregistreerd. Op dit punt vormen de antwoorden van leraren een contrast met die van de schoolleiders. Voor een deel zal dit te maken hebben met onwetendheid. Bovendien was er een schoolleider die aangaf dit speciaal voor dit onderzoek in kaart te hebben gebracht. Ook dat kan een verschil verklaren.

3 Onbevoegd lesgeven

Dit derde hoofdstuk behandelt alle vormen van onbevoegd lesgeven. Allereerst gaat de inspectie in op lesgeven door echte onbevoegden: leraren die geen lerarenopleiding hebben voltooid. Vervolgens is er aandacht voor de mate waarin er lesgegeven wordt door leraren die niet voor die les bevoegd zijn. Paragraaf 3.3 gaat in op het lesgeven door bevoegde docenten die (ook) lessen onbevoegd geven. De daaropvolgende paragraaf bespreekt drie hieraan gerelateerde onderwerpen: het lesgeven door pabogediplomeerden, teambevoegdheid en het lesgeven door onderwijsondersteund personeel.

3.1 Volledig onbevoegden

Schoolleiders

Wat al uit de nadere analyse van IPTO bleek, is dat volledig onbevoegde leraren, die niet in opleiding zijn, nauwelijks voorkomen. Als het al voorkomt, gaat het om één of twee docenten. Bij twee scholen gaat het om een onbevoegde docent ICT/informatica, bij een andere school om een leraar die volgend jaar met een opleiding start.

Volledig onbevoegd lesgeven

Een vmbo-school uit één van de vier grote steden had in het verleden relatief veel onbevoegde docenten. De school heeft destijds onder intensief toezicht gestaan en dat was aanleiding om dit probleem aan te pakken. Inmiddels is het aantal onbevoegden sterk teruggedrongen en zijn er nog maar enkele docenten zonder een bevoegdheid. Aangezien enkele docenten boven de zestig zijn onderneemt de school bij deze docenten geen verdere actie. Ook is er een zeer ervaren onbevoegde leraar die wel allerlei relevante cursussen heeft gevolgd, maar geen lerarenopleiding heeft voltooid.

De redenen om volledig onbevoegden voor de klas te zetten, lopen uiteen (tabel 2.2). De meest genoemde reden is dat het maar om een beperkt aantal lesuren gaat (hooguit acht lesuren per week). Verder geven schoolleiders aan dat de sollicitatieprocedure geen geschikte kandidaat opleverde of dat op de vacature nauwelijks tot geen reacties kwamen. Ook werd door evenveel schoolleiders aangegeven dat de leraar bekwaam is en over uitstekende vakkennis beschikt.

Tabel 3.1a Waarom worden lessen gegeven door volledig onbevoegde docenten?

Reden	Aantal keer genoemd
Het gaat om een beperkt aantal lesuren (minder dan 8), ook wel resturen genoemd	8
De leraar is uitstekende leraar en heeft vakkennis	6
De sollicitatieprocedure leverde geen geschikte kandidaat op	6
Er is geen lerarenopleiding (meer) voor dit vak:	6
Het gaat om lessen in de onderbouw	3
Op de vacaturestelling kwam geen reactie	5
De eigenlijke/beoogde leraar is langdurig niet beschikbaar	3
De wens van de school was: iemand met praktijkervaring	2
Anders*	7
Totaal**	18 scholen

* Docent is of gaat in opleiding, affiniteit met soort onderwijs is van belang.

** Op vijf scholen werken geen volledig onbevoegde docenten.

Een laatste veelgenoemde reden is dat er geen lerarenopleiding voor het vak bestaat of niet in de buurt is. Zo werd door acht scholen het vak rekenen aangekaart. Er is geen lerarenopleiding voor en scholen zetten vaak pabogediplomeerden of wiskundedocenten in om dit vak te geven. In dit geval gaat het dus overigens wel om docenten met een bevoegdheid, maar niet de juiste. Andere vakken die genoemd werden waar geen lerarenopleiding voor is (of te ver uit de buurt) zijn praktische sectororiëntatie, informatica (twee keer genoemd), dienstverlening en commercie (twee keer genoemd), instalektro, sport, dienstverlening en veiligheid, binnenvaartkunde, techniek en onderzoek en ontwerp[10].

> ***Nieuwe lerarenopleidingen***
> *De Hogeschool van Amsterdam verzorgt komend schooljaar een lerarenopleiding binnenvaartkunde, omdat er momenteel voldoende animo voor is. Deze opleiding is speciaal voor een specifieke groep leraren in het leven geroepen en wordt in principe eenmalig verzorgd. Ook voor dienstverlening en veiligheid wordt binnenkort een opleiding gestart, volgens een schoolleider[11].*

Meerdere schoolleiders geven aan dat het gaat om een docent die weliswaar niet bevoegd is, maar wel in opleiding is. Dit is dus een andere groep onbevoegde leraren dan de leraren die helemaal niet in opleiding zijn.

Leraren

Ook uit de lerarengesprekken kwam als één van de meest genoemde redenen naar voren dat er geen lerarenopleiding voor is. Maar vaker werd genoemd dat de leraren in opleiding zijn of gaan (negen gesprekken) of dat de sollicitatieprocedure niets opleverde (zeven keer) en dat de leraar, volgens schoolleiders, een uitstekende leraar is. Een opvallend verschil met schoolleiders is dat leraren niet of nauwelijks benoemen dat het om een beperkt aantal lesuren gaat (in twee gesprekken genoemd). Soms is het puur toeval dat een docent onbevoegd les gaat geven.

> ***Tijdelijke vervanging, nooit meer vertrokken***
> *Een leraar kwam op de school terecht om een docent te vervangen die plotseling uitviel. Vervolgens is hij nooit meer vertrokken. Ondanks dat hij niet bevoegd is, is hij juist de vraagbaak voor andere collega's als zij moeite hebben met een groep. Dit voorbeeld geeft daarmee aan dat onbevoegde leraren specifieke kwaliteiten kunnen hebben die voor het onderwijs relevant zijn.*

Schoolleiders

Bij de lessen waar een volledig onbevoegde docent voor de klas staat, is wiskunde het vak dat het meest door schoolleiders wordt genoemd. Daarnaast wordt het vak informatica door twee schoolleiders genoemd, het vak waar wel een bevoegdheid te behalen valt, maar niet overal in Nederland. Over de kenmerken van de docenten die volledig onbevoegd lesgeven is meer te zeggen. Het gaat zo goed als altijd om docenten met de juiste vakachtergrond. Dat wil zeggen dat een docent wiskunde dan wel geen lerarenopleiding heeft afgerond, maar in ieder geval voldoende inhoudelijke wiskundekennis heeft opgedaan via studie of werk.

---

[10] Voor onder andere onderzoek en ontwerp is in 2012 door middel van een regeling al een oplossing geboden in een zogenaamde 'conversietabel'. Zie 'Regeling conversietabel getuigschriften en vakken VO' van 12 juni 2012.

[11] Fontys blijkt een dergelijke opleiding aan te bieden. Het is een maatwerktraject waarmee reeds bevoegde docenten hun bekwaamheid kunnen verbreden tot bijvoorbeeld docent intersectoraal. Er wordt geen bevoegdheid mee behaald.

Een onderdeel waar later in dit rapport nog aandacht aan wordt geschonken is het veranderde beleid van scholen ten aanzien van onbevoegdheid. Tijdens de gesprekken kwam bij het merendeel van scholen naar voren dat onbevoegdheid de laatste jaren door scholen is aangepakt. Een reden om onbevoegdheid aan te pakken is de CAO-afspraak dat onbevoegde docenten geen vast contract kunnen krijgen en dat er scholingsafspraken moeten worden gemaakt. Veel scholen hebben aangegeven dat dit een belangrijke aanleiding is geweest om scholingsafspraken te maken en het heeft er ook toe geleid dat er in bepaalde gevallen afscheid is genomen van een leraar die zijn opleiding maar niet afrondde.

Onbevoegde docenten
Op één school werkten drie onbevoegde docenten die maar geen bevoegdheid haalden. Dit kwam voort uit nonchalance en vanwege het feit dat ze van baan naar baan wisselden, zodat ze geen opleiding hoefden af te maken. Van deze docenten heeft de school inmiddels afscheid genomen.

Bij onbevoegden met een vast contract gaat het bijvoorbeeld om docenten boven de zestig of docenten die in het verleden, toen er nog een andere directie zat, een vast contract hebben gekregen. Of het gaat om een docent die aan de schoolleiding is 'ontsnapt' en nu alsnog heeft beloofd haar bevoegdheid te behalen. Bovendien komt het voor dat schoolleiders LIO's een vast contract geven om ze te kunnen behouden voor de school.

Docenten die nog geen bevoegdheid hebben behaald, krijgen meestal geen vast contract. Op vier scholen is dit wel voorgekomen, maar daar gaat het meestal om een situatie uit het verleden.

Op twee scholen bleek langdurig onbevoegd lesgeven veelvuldig voor te komen. Op sommige scholen is het belangrijk dat de docenten het gedachtegoed van de school onderschrijven waardoor ze afkomstig moeten zijn uit de eigen kring (Vrije school of specifieke religieuze achtergrond). Dit maakt de vijver waaruit zij kunnen vissen beduidend kleiner.

Grondslag en ligging school
Een school met een specifieke religieuze achtergrond kiest specifiek voor een docent die nog geen affiniteit heeft met het vak en nog een bevoegdheid moet behalen. De school geeft de docent hier veel tijd voor. Een situatie die noodzakelijk is omdat het combineren van studie en werk zwaar is, volgens de schoolleider. Ook komt het voor dat een docent niet direct start met de opleiding. Op deze twee scholen waarbij een voorkeur is voor leraren uit eigen kring werden dan ook relatief veel lessen gegeven door een docent die niet de juiste of geen bevoegdheid heeft. In de gesprekken met leraren van deze scholen kwam exact hetzelfde naar voren.

Op een andere school die in een uithoek van Nederland gelegen is, merkt de schoolleiding ook dat de vijver waaruit ze kunnen vissen klein is. Aangezien de grondslag van deze school en dus de grondslag van de leraren minder relevant is, kan de school creatiever zijn met oplossingen. Zo participeert deze school in een opleidingsschool, stimuleren ze leraren en ondersteunend personeel om zich verder te ontwikkelen en begeleiden ze starters zeer intensief.

Op de vraag of schoolleiders bekend zijn met onbevoegden (of nog niet bevoegden) die van de ene naar de school gaan, gaven negen scholen een bevestigend antwoord. Het komt niet vaak voor, maar ze hebben er ofwel incidenteel in de eigen school mee te maken gehad ofwel het is op een andere locatie voorgekomen. Op

basis hiervan is het moeilijk om aan te geven hoe vaak het voorkomt, het komt in ieder geval incidenteel voor.

3.2 Zicht op onbevoegd gegeven lessen

Schoolleiders
Alhoewel schoolleiders precies zicht hebben op de onbevoegde docenten, hebben ze minder goed zicht op de mate waarin er les gegeven wordt door docenten die niet voor die les bevoegd zijn. Daarbij gaat het om alle vormen van niet bevoegd lesgeven: zowel lessen door volledig onbevoegden, leraren in opleiding, docenten met een bevoegdheid die een vak geven waar ze onbevoegd voor zijn en docenten met een tweedegraads bevoegdheid die eerstegraads lesgeven.

De meeste schoolleiders hebben een zeer grove schatting kunnen maken. Die lopen uiteen van 1 procent van de lessen tot bijna 30 procent van de lessen. In de onderstaande tabel zijn de schattingen ingedeeld in drie categorieën. Iets minder dan de helft van de schoolleiders geeft aan dat minder dan 10 procent van de lessen gegeven wordt door een docent die niet voor die les bevoegd is.

Tabel 3.1b (Grove) schatting van het percentage lessen dat gegeven wordt door een docent die niet de juiste bevoegdheid heeft voor het vak

Schatting percentage	**Aantal scholen**
< 10% van de lessen	9
10 - 20 % van de lessen	6
> 20% van de lessen	5
Aantal scholen	20 scholen*

* Drie schoolleiders hebben geen schatting kunnen maken.

Zes schoolleiders schatten in dat het om 10 tot 20 procent van de lessen gaat en vijf schoolleiders schatten dat het om meer dan 20 procent van de lessen gaat. Er zijn dus sterke verschillen tussen de scholen. De vijf scholen waar het om meer dan 20 procent gaat, betreffen drie vmbo-scholen, één vmbo-t/havo/vwo-school en een brede scholengemeenschap met alle onderwijstypen. Deze scholen liggen merendeels in het westen (grote steden, Noord-Holland, Flevoland) en daarnaast gaat het om een school in Gelderland en één in Limburg.

Het gaat in de bovenstaande tabel meestal om schattingen. Een paar scholen had daarentegen al exact in beeld om hoeveel procent van de lessen het ging, maar enkele scholen hebben dit speciaal voor dit onderzoek gedaan. Dat bleek voor die scholen heel inzichtelijk te zijn: het percentage was meestal hoger dan verwacht. Ook was er een school die ten tijde van het bezoek een percentage inschatte en later nog een berekening heeft gemaakt en toen beduidend hoger uitkwam. Bovendien zijn er door sommige scholen schattingen gemaakt waarbij eerstegraads lessen die door tweedegraders worden gegeven buiten beschouwing zijn gelaten.

Een laatste kanttekening is dat er maar negen scholen zijn die het percentage niet volledig bevoegd gegeven lessen echt bijhouden. De rest houdt het gedeeltelijk bij of niet bij. Gedeeltelijk houdt bij de meeste scholen in dat ze het niet precies bijhouden en alleen een schatting kunnen maken. Het percentage lessen dat gegeven wordt door een docent met niet de juiste bevoegdheid is dus in sommige gevallen sowieso een onderschatting en bij andere scholen kan het een onderschatting zijn. Opvallend is dat de scholen met de hoogste percentages

meestal beter in staat waren om een exacter beeld te geven dan sommige scholen met een laag percentage.

De scholen die het percentage niet bevoegd gegeven lessen (af en toe) monitoren, doen dit door middel van het rooster, het managementinformatiesysteem of handmatig. Ook voorziet de centrale administratie soms in een overzicht.

Onbevoegd gegeven lessen
Eén school is van plan om vanaf komend schooljaar het percentage niet bevoegd gegeven lessen te gaan monitoren. Vervolgens wil de school deze informatie gebruiken om meer te sturen op het behalen van extra bevoegdheden door docenten die leraar zijn in een vak waar de school de komende jaren teveel docenten voor heeft.

Zoals al eerder blijkt uit dit rapport, is het aantal echte onbevoegden beperkt. Dat is terug te zien in het percentage lessen dat gegeven wordt door deze volledig onbevoegden. Dat is dus wat anders dan het percentage onbevoegd gegeven lessen. Het gaat meestal om 0 tot 5 procent van de lessen die gegeven wordt door een docent zonder enige bevoegdheid. In één geval gaat het om 20 procent van de lessen, maar dit is een kleine school waarbij één specifiek vak een zeer groot aandeel heeft in het lessenpakket. De betreffende docent start volgend schooljaar met zijn opleiding, wordt nu begeleid door een ervaren bevoegde docent en heeft praktijkervaring.

Het zicht op de mate waarin er bevoegd les wordt gegeven, is meestal minder goed dan het zicht op het aantal onbevoegden. Ook varieert de mate waarin de schoolleider zicht heeft sterk tussen scholen. Bij kleine scholen weet de schoolleider exact welke les iedereen geeft en is het zicht goed. Maar ook dan kan het voorkomen dat, als het aantal niet bevoegd gegeven lessen in kaart wordt gebracht, het toch tegenvalt voor een school. Bij grotere scholen is het zicht op de mate waarin er niet bevoegd les wordt gegeven meestal minder precies. Ook dan houdt de schoolleiding het aantal niet bevoegd gegeven lessen niet precies in de gaten.

Leraren
De leraren hebben, zoals te verwachten valt, in mindere mate zicht op de mate waarin er niet bevoegd lesgegeven wordt dan schoolleiders. In een deel van de gesprekken lieten de docenten zien dat ze precies zicht hadden op de mate waarin er niet bevoegd lesgegeven wordt, maar in de meeste gesprekken was het zicht redelijk of als niet goed en niet slecht te beoordelen. Vaak weten ze het alleen globaal.
In bijna alle groepsgesprekken kwam naar voren dat leraren in ieder geval wel een beeld hebben van de mate waarin het voorkomt. In ongeveer de helft van de groepsgesprekken gaven leraren aan dat onbevoegd lesgeven geregeld voorkomt, in ongeveer de andere helft gaven de leraren aan dat het vrijwel niet voorkomt. Meestal komt hun antwoord aardig overeen met het antwoord van de directie. Als onbevoegd lesgeven volgens de leraren niet tot nauwelijks voorkomt, dan lag het percentage onbevoegd gegeven lessen volgens de schoolleider ook relatief laag.

Leraren en onbevoegd lesgeven
In twee groepsgesprekken bleek dat de leraren ten onrechte het beeld hadden dat onbevoegd lesgeven niet zoveel voorkomt. Op beide scholen werd meer dan 20 procent van de lessen gegeven door een docent die niet daarvoor bevoegd is. Bij beide scholen beoordeelde de inspectie de mate waarin de docenten zicht hadden op onbevoegd lesgeven als niet heel goed.

In enkele groepsgesprekken hadden leraren kritiek op de directie. Op één school waar leraren veel tijd kregen om een bevoegdheid te behalen, vonden de docenten dat de school hier wel wat strenger in mocht zijn. Op een andere school hadden de docenten er juist moeite mee dat een docent Duits werd ontslagen vanwege het niet behalen van een bevoegdheid. Volgens de leraren was het een zeer bekwame docent.

Een ander opvallend punt dat naar voren kwam in een paar groepsgesprekken was dat in het verleden veel meer lessen gegeven werden door docenten die niet de juiste bevoegdheid hadden dan nu het geval is. Zeker in het verleden werd aan de ervaren docenten gevraagd of ze een vak wilden geven waar ze niet bevoegd voor waren. Dat komt nu langzamerhand minder voor.

Zo min mogelijk "handen voor de klas"
In drie groepsgesprekken op scholen met vmbo gaven de leraren aan dat de school in het verleden als uitgangspunt hanteerde dat er zo min mogelijk 'handen voor de klas' moeten zijn, omdat dat de leerlingpopulatie ten goede komt. Daarmee bedoelen de leraren dat de school ervoor kiest om niet al te veel verschillende leraren voor een klas te zetten. Eén leraar geeft daardoor meerdere vakken. Op één van deze scholen zijn ze daar inmiddels van afgestapt, op de twee andere scholen niet. Dit komt nader aan de orde in het deel over de inzet van pabogediplomeerden.

3.3 Bevoegde docenten die (ook) onbevoegd lesgeven

3.3.1 Lesgeven in een ander vak

Schoolleiders
Lesgeven door bevoegde docenten die niet bevoegd zijn voor de les die zij geven, gebeurt bij de meeste scholen meestal niet specifiek bij één onderwijstype, één leerjaar of één vak. Wel komt het volgens zes schoolleiders meestal voor in de onderbouw. Wat betreft de vakken wordt wiskunde veruit het meest genoemd (tien schoolleiders), ook natuur- en scheikunde (vier keer) en Duits (drie keer) worden vaker genoemd. Verder gaat het om allerlei verschillende vakken die maximaal door twee schoolleiders zijn genoemd.
De docenten met een bevoegdheid die daarnaast ook onbevoegd lesgeven, zijn meestal ervaren docenten met een vast contract. Verder zijn er geen specifieke kenmerken te benoemen.

Lesgeven door bevoegde docenten die niet de juiste bevoegdheid hebben, komt op alle scholen voor. Soms in beperkte mate (twee lesuren) en soms in grotere mate. De redenen van schoolleiders om hen niet bevoegd les te laten geven lopen uiteen, maar vrijwel alle schoolleiders geven aan dat ze de docent een uitstekende leraar vinden die voldoende kennis heeft voor het vak dat hij geeft. De bekwaamheid is voor schoolleiders heel belangrijk. De belangrijkste rechtvaardigingsgrond is dan ook dat zij de docent bekwaam achten voor het vak.
Ook zegt bijna 80 procent van de schoolleiders dat het maar om een zeer beperkt aantal lesuren gaat (maximaal acht lesuren). Een derde veelgenoemde reden is dat

de docent nog wat uren over had in zijn aanstelling (iets minder dan de helft van de schoolleiders). Dat sluit aan bij de meest genoemde reden: het gaat om een klein aantal lesuren.

"Resturen"
Een schoolleider van een kleine mavo merkt op dat het probleem van 'resturen' geregeld voorkomt. Een docent heeft een fulltime functie, maar kan die functie niet helemaal vullen met het eigen vak, en geeft daarom ook een paar uur een ander vak. Bovendien wil de school voor twee lesuren van één vak niet een andere docent werven, zeker niet omdat de school een voorkeur heeft voor niet teveel verschillende docenten voor een klas, vanwege de leerlingpopulatie (veel zorgleerlingen). Een andere vmbo beaamt dit probleem en kiest ook niet voor extra docenten, maar eerder voor een leraar die enkele resturen opvult zonder daar de juiste bevoegdheid voor te hebben.

Redenen die te maken hebben met het aanbod op de arbeidsmarkt worden minder vaak genoemd. Vijf schoolleiders geven aan dat er geen reactie kwam op de vacature. Eén school merkt op dat vooral vervanging gedurende het schooljaar zeer lastig is om op te vangen. Dat zorgt ervoor dat andere leraren er een vak 'bij' gaan doen. Acht schoolleiders, allen schoolleider van een school met (onder andere) een vmbo-afdeling, noemden het beperken van het aantal 'handen voor de klas' als één van de redenen om een les te laten geven door een docent zonder bevoegdheid voor dat vak.

Tabel 3.3a Waarom worden lessen gegeven door bevoegde docenten zonder de juiste bevoegdheid voor de les?

Reden	Aantal keer genoemd
De leraar is uitstekende leraar en heeft vakkennis	18
Het gaat om een beperkt aantal lesuren (minder dan 8); resturen	15
De leraar heeft uren 'over' binnen zijn aanstelling	10
De wens van de school was: niet méér handen voor de klas	8
Het gaat om lessen in de onderbouw	5
Op de vacaturestelling kwam geen reactie	5
De sollicitatieprocedure leverde geen geschikte kandidaat op	4
Er is geen lerarenopleiding (meer) voor dit vak:	4
De eigenlijke/beoogde leraar is langdurig niet beschikbaar	1
De wens van de school was: iemand met praktijkervaring	1
Anders*	5
Totaal	21 scholen**

* Docenten zijn nog in opleiding, Schoolleiding acht docent bekwaam/docent heeft voldoende kennis en ervaring. Resultaat van het verleden toen er niet zo nauw naar bevoegdheden werd gekeken.

** Twee schoolleiders hebben deze vraag niet beantwoord. Bij deze scholen zijn de enige lessen die gegeven worden door een docent zonder de juiste bevoegdheid, lessen door leraren in opleiding.

Leraren
De antwoorden van de leraren komen grotendeels overeen. Ook nu is de meest genoemde reden dat het om een uitstekende leraar gaat (genoemd in twaalf groepsgesprekken) en dat het om een beperkt aantal lesuren gaat (elf keer genoemd). Ook de leraren geven aan dat leraren soms uren die ze 'over' hebben binnen hun aanstelling opvullen met lessen waar ze niet bevoegd voor zijn.

Natuurkunde door scheikundedocent
Eén scheikundedocent heeft zelf aan de schoolleiding gevraagd of hij twee uur natuurkunde mocht geven waar de school geen docent voor had. Dit werd toegestaan als een tijdelijke uitzondering.

3.3.2 *Onderbevoegd lesgeven*

Schoolleiders
Naast docenten die een ander vak geven dan waarvoor ze bevoegd zijn, komt het voor dat leraren met een tweedegraads bevoegdheid lesgeven in het eerstegraads gebied, het zogenaamde onderbevoegd lesgeven. Niet op alle bezochte scholen is een havo/vwo-afdeling beschikbaar, dus deze vraag was alleen voor veertien schoolleiders relevant. Op twee scholen komt het niet voor dat een tweedegrader een les op eerstegraads niveau verzorgt.

Geen onderbevoegd lesgeven
Op twee scholen werden er helemaal geen eerstegraads lessen verzorgd door een tweedegraads bevoegde docent. Eén van deze scholen was een gymnasium waar sowieso veel eerstegraads docenten werken. Bij de andere school was er een tweedegrader die in opleiding was om eerstegraads bevoegd te behalen, maar kwam het verder niet voor.

In tegenstelling tot de redenen om een bevoegde docent een ander vak onbevoegd te laten geven, springt er wat betreft onderbevoegd lesgeven geen reden bovenuit. Het meest genoemd is dat de leraar voldoende ervaren is om ook in de bovenbouw van het havo/vwo les te geven (zes keer genoemd). Wederom een reden die te maken heeft met de bekwaamheid van de docent: de schoolleider acht de docent voldoende bekwaam. Daarnaast gaat het volgens vijf schoolleiders om een beperkt aantal lesuren, had de docent uren 'over' binnen zijn aanstelling en leverde de sollicitatieprocedure geen geschikte docent op (beide vijf keer genoemd). Ook gaf een school aan dat de resultaten van de betreffende leraar altijd goed zijn. Weer een andere schoolleider wilde voorkomen dat leerlingen teveel verschillende docenten hebben en laat daarom tweedegraders ook eerstegraads lesgeven en eerstegraders ook tweedegraads lessen.

Leraren
Leraren zijn stelliger over de redenen waarom tweedegraders eerstegraads lesgeven. In zeven gesprekken kwam naar voren dat de leraar voldoende ervaren is om ook in de bovenbouw les te geven. Andere redenen zijn beduidend minder genoemd.

3.4 Pabogediplomeerden[1 2]

Schoolleiders
Een specifieke groep leraren die in het voortgezet onderwijs werken vormen pabogediplomeerden of afgestudeerden van één van de voorgangers, zoals de pedagogische academie. Op twee derde van de bezochte scholen werken docenten die de pabo of één van de voorgangers hebben voltooid (vijftien scholen). Het gaat meestal om één of enkele pabogediplomeerde(n) per school en ze werken allemaal op een school met in ieder geval een vmbo-afdeling. Op één school gaat het om zelfs bijna twintig pabogediplomeerden, maar dat is dan ook een grote school. Bij de

[1 2] Het gaat hierbij om afgestudeerden van de Pabo en hun voorgangers (pedagogische academie).

meeste scholen zijn de pabogediplomeerden voor 2006 afgestudeerd en hebben zij dus ook automatisch een in meer of mindere mate beperkte bevoegdheid voor een aantal vakken in delen van het voortgezet onderwijs[13]. Op zeven scholen werken ook pabogediplomeerden die na 2006 zijn afgestudeerd en dus voor het voortgezet onderwijs geen bevoegdheid hebben.

Pabogediplomeerden geven voornamelijk de algemeen vormende vakken in het vmbo en dan alleen in de eerste twee leerjaren. Grofweg gaat het hierbij dus om de beperkte bevoegdheid die deze groep tussen 1985 en 2006 kon behalen. Soms gaat het om iets meer vakken (zoals maatschappijleer, Duits en economie) en is het lesgeven niet beperkt tot het leerwegondersteunend onderwijs. Drie scholen geven aan dat pabogediplomeerden alleen lesgeven binnen het leerwegondersteunend onderwijs.

Schoolleiders vinden het belangrijk dat leraren een vo-bevoegdheid halen, dus ook pabogediplomeerden. Dit wil niet zeggen dat schoolleiders ook vinden dat een pabogediplomeerde volledig onbekwaam is voor het lesgeven in een deel van het vo. Bij een deel van de scholen hebben alle pabogediplomeerden inmiddels een tweedegraads bevoegdheid behaald of zijn in opleiding voor een tweedegraads bevoegdheid. Leraren onderschrijven het beeld dat pabogediplomeerden in opleiding moeten. Het is voor hen een vanzelfsprekendheid dat ze een vo-bevoegdheid halen als ze die nog niet hebben.

Pabogediplomeerden en tweedegraads lerarenopleiding

Op een school met vier pabogediplomeerden hebben allen inmiddels een tweedegraads bevoegdheid behaald en op een andere school is de pabogediplomeerde in opleiding voor wiskunde. Ook is het voorgekomen dat pabogediplomeerden de master special educational needs aan het volgen zijn (waar overigens geen bevoegdheid mee behaald wordt).

Een recent afgestudeerde pabogediplomeerde met een tijdelijk contract en (nog) niet in opleiding gaf aan dat de schoolleiding het liefste wil dat deze docent een tweedegraads lerarenopleiding gaat volgen, terwijl de voorkeur uitgaat naar een opleiding die meer onderwijskundige verdieping biedt.

Eén van de twee belangrijkste redenen die schoolleiders hebben om pabogediplomeerden voor de klas te zetten, is dat de leraar uitermate geschikt is voor dit onderwijstype (negen van de veertien schoolleiders waar deze vraag relevant voor was). Ook nu leggen schoolleiders de nadruk op de bekwaamheid van de docent als de belangrijkste rechtvaardigingsgrond. Even vaak is genoemd dat het alleen om lessen in de onderbouw gaat. Een deel is daar sowieso deels voor bevoegd. Dat blijkt ook uit het feit dat zes schoolleiders aangeven dat de docent alleen de lessen geeft waar hij of zij voor bevoegd is. Zeven schoolleiders geven (ook) aan dat de leraar een uitstekende leraar is en veel vakkennis heeft. Naast deze voorgecodeerde antwoordcategorieën noemden drie schoolleiders nog expliciet dat ze deze leraren zeer geschikt vinden voor vmbo-basis en -kader wat betreft hun pedagogische kwaliteiten. Door hen in te zetten zorgen ze ervoor dat er minder handen voor de klas komen.

---

13 Pabogediplomeerden die tussen 1995 en 2006 zijn afgestudeerd kunnen lesgeven in een beperkt aantal vakken aan geïndiceerde LWOO-leerlingen en aan leerlingen in het praktijkonderwijs. Gediplomeerden van de kweekschool/Pedagogische Academie (voor 1985) hebben een nog iets ruimere bevoegdheid. Pabogediplomeerden die na 1 augustus 2006 zijn afgestudeerd mogen binnen het voortgezet onderwijs alleen in het praktijkonderwijs werken. Deze subsector valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

Tabel 3.4a Waarom worden lessen gegeven door pabogediplomeerden?

Reden	**Aantal keer genoemd**
De leraar is uitermate geschikt voor dit onderwijstype	9
Het gaat om lessen in de onderbouw	9
De leraar is uitstekende leraar en heeft vakkennis	7
Docent geeft alleen les in deel waar hij zij wel bevoegd voor is (pabo voor 2006)	6
Het gaat om een beperkt aantal lesuren (minder dan 8) resturen	1
Op de vacaturestelling kwam geen reactie	1
De sollicitatieprocedure leverde geen geschikte kandidaat op	1
De eigenlijke/beoogde leraar is langdurig niet beschikbaar	1
Anders*	6
Totaal	14 scholen**

* Docent heeft ook tweedegraads diploma, leraren zijn in opleiding, expliciete wens minder handen voor de klas, pedagogisch-didactisch sterke leraren gewenst, docent geeft rekenen.
** Op 14 scholen werken docenten met een pabodiploma.

De gewijzigde wetgeving waardoor pabogediplomeerden van na 2006 geen bevoegdheid meer hebben voor het voortgezet onderwijs leidt ertoe dat er op sommige scholen geen pabogediplomeerden meer worden aangenomen (zes keer genoemd). Evenveel schoolleiders geven aan dat de veranderde wetgeving geen aanleiding vormt om hen niet meer aan te nemen. Wel geven twee schoolleiders expliciet aan dat als ze een pabogediplomeerde aannemen hij een tweedegraads opleiding moet gaan volgen.

Langzamerhand wordt het aanbod van docenten met een pabodiploma waarmee ook in het vo lesgegeven kan worden steeds kleiner. Dit ervaren sommige scholen als problematisch.

Brede bevoegdheid binnen vmbo

Een vmbo-school heeft een docente met een PA-diploma in dienst die bevoegd is voor diverse vakken. Zij gaat echter binnen een paar jaar met pensioen en er is niemand met zo'n brede bevoegdheid die haar kan vervangen. De school wil niet teveel verschillende docenten inzetten bij deze groep leerlingen. De schoolleider vindt het jammer dat het niet meer mogelijk is om een brede bevoegdheid te halen of om twee lesbevoegdheden in één keer te behalen, een situatie die in de jaren '70 en '80 bestond. Bij een andere school kwam een soort 'derdegraads' bevoegdheid ter sprake. Er is binnen vmbo-b en -k behoefte aan een leraar die algemener is opgeleid. De tweedegraads opleiding is te theoretisch en staat te ver af van de praktijk.

Drie schoolleiders (allen van vmbo-scholen) hebben expliciet de wens geuit dat pabogediplomeerden weer een beperkte (derdegraads) bevoegdheid zouden moeten krijgen voor het vmbo. De inspectie heeft deze vraag niet expliciet gesteld aan schoolleiders. Aangezien negen van de veertien schoolleiders die pabogediplomeerden voor de klas zetten, aangeven dat ze dat doen omdat pabogediplomeerden uitermate geschikt zijn voor dit type onderwijs, is het niet uit te sluiten dat er meer schoolleiders zijn met deze wens.

3.5 Teambevoegdheid

Negen schoolleiders geven aan dat er (wel eens) lesgegeven wordt op basis van de zogenaamde teambevoegdheid. Van teambevoegdheid is volgens de wet alleen sprake bij vakoverstijgende programmaonderdelen, waarbij een docent de vakoverstijgende onderdelen geeft, maar niet het vak waarvoor hij niet bevoegd is. Dit kan echter alleen in de eerste twee leerjaren. Op één school ging het om lwoo-klassen (niet nader gespecificeerd) en twee keer is het vak mens en maatschappij genoemd. Bij één van deze scholen ging het vervolgens om twee docenten geschiedenis en aardrijkskunde die dit vak verzorgen. Bij de andere school werd de kern van het vak ook door de docenten aardrijkskunde en geschiedenis verzorgd en werd waar nodig de docent economie geraadpleegd.

Verder was er een school die aardrijkskunde en geschiedenis combineert en door één leraar laat geven, en een school die informatica door de wiskundedocent laat geven en dit onder deze noemer laat vallen. De docenten die via een teambevoegdheid lesgeven hebben over het algemeen geregeld overleg (wekelijks, tweewekelijks, ingeroosterd). Vier van de scholen maken gebruik van teambevoegdheid vanwege het onderwijskundig concept dat ze hanteren. Zeker bij het vak mens en maatschappij is het een bewuste keuze om de onderliggende vakken te integreren. Een van deze twee scholen vindt het belangrijk dat er 'minder handen voor de klas' zijn. Bij twee scholen is het gebruik van teambevoegdheid een noodoplossing. In de lerarengesprekken kwam een soortgelijk beeld naar voren. In één gesprek kwam ook het vak 'natuurlijk leren' ter sprake en in een ander gesprek het vak 'Natuur en zorg'.

Strikt genomen is er bij de meeste van bovenstaande voorbeelden geen sprake van teambevoegdheid. In de wet staat immers vastgelegd dat docenten alleen vakoverstijgende elementen mogen geven. Bovendien duidt het geïntegreerde vak mens en maatschappij er vooral op dat er sprake is van een vak waarvoor het niet duidelijk is welke docenten er bevoegd voor zijn.

3.6 Lesgeven door ondersteunend personeel

Scholen zetten, volgens zowel de schoolleiders als de leraren, (technische) onderwijsassistenten en instructeurs in principe nooit zelfstandig voor de klas. Ze hebben zeker geen eindverantwoordelijkheid voor een klas. Als er lessen gegeven worden door ondersteunend personeel dan is er sprake van een noodoplossing (vier scholen). Bij twee scholen zijn de betreffende assistenten inmiddels in opleiding om een tweedegraads bevoegdheid te halen. In het verleden kwam het, volgens één schoolleider, wel vaak voor dat onderwijsassistenten zelfstandig lesgaven, maar daar heeft deze schoolleider een einde aan gemaakt. Ook vangt het ondersteunend personeel wel eens een klas op als er sprake is van lesuitval. Leerlingen moeten dan zelfstandig werken.

4 Schoolbeleid en visie op regelgeving

Dit hoofdstuk behandelt het beleid van scholen en hun visie op de regelgeving omtrent bevoegd lesgeven. Eerst komt het lerarenregister aan bod en de wijze waarop schoolleiders dat stimuleren (of niet). Vervolgens wordt ingegaan op het beleid dat scholen hanteren om vast te stellen of de (deels) onbevoegde docent bekwaam is voor het vak dat hij geeft. In paragraaf 4.3 komt het beleid dat scholen hanteren om onbevoegd gegeven lessen te voorkomen aan bod en het scholingsbeleid. Vervolgens handelt dit hoofdstuk over het keuzeproces dat scholen hanteren bij het inzetten van (deels) onbevoegden. Tot slot komt de visie van schoolleiders op de regelgeving aan bod.

4.1 Lerarenregister

Schoolleiders
Sinds enkele jaren bestaat het lerarenregister, waar leraren zich in kunnen schrijven en zodoende kunnen aantonen dat ze bevoegd zijn en zich blijven ontwikkelen als leraar. Vanaf 2017 is het verplicht voor leraren om zich in te schrijven. Daarmee wordt het inzichtelijk welke leraren een bevoegdheid hebben. Schoolleiders zijn echter grotendeels sceptisch of stimuleren de leraren in ieder geval niet om zich in te schrijven. *'Het leeft niet'*, *'het is nog te vrijblijvend'*, de toegevoegde waarde is *'onduidelijk'*. *'Het is nog niet verplicht'* en *'het biedt geen garantie voor kwaliteit'*, geven schoolleiders aan. Vijf schoolleiders stimuleren hun leraren om zich in te schrijven, maar ook onder deze schoolleiders is men niet onverdeeld enthousiast. Ook zij vinden het te vrijblijvend. Een schoolleider is wel duidelijk positief over het register en geeft aan dat het een goede manier is voor docenten om hun bekwaamheid in kaart te brengen.

Leraren
Bij leraren is het register nog lang niet bekend genoeg. Bij een deel van de groepsgesprekken met leraren geven de leraren aan dat ze onbekend zijn met het lerarenregister. In geen van de groepsgesprekken is het überhaupt voorgekomen dat alle leraren zich hebben geregistreerd. Voor een deel is dat sowieso verklaarbaar, omdat de groepsgesprekken werden gevoerd met leraren die een les geven waar ze niet bevoegd voor zijn. Daar vallen ook volledig onbevoegden en leraren in opleiding onder die zich niet kunnen inschrijven.
De docenten die wel bekend zijn met het register, maar zich nog niet hebben ingeschreven, geven aan dat het niet leeft, niet tot de verbeelding spreekt, te vrijblijvend is en dat de meerwaarde ontbreekt. Ook heeft inschrijven geen urgentie, omdat het niet verplicht is. Er gaat geen stimulans van uit, volgens de leraren. Ook vonden ze het teveel werk (*'teveel gedoe'*). Een groep van leraren gaf aan dat, nu *'de overheid meer eigenaar wordt',* het vooral een *'controleinstrument'* wordt. Een paar docenten zijn wel ingeschreven en zij zijn iets positiever. *'Zoveel werk is het niet om je in te schrijven*'. Slechts één docent onderschreef een van de doelen van het lerarenregister: het register zorgt ervoor dat je als leraar gestimuleerd wordt om verder te leren.

Lerarenregister
Eén docent had een andere reden om zich niet in te schrijven in het register. Hij heeft een eerstegraads bevoegdheid behaald op het hbo, is werkzaam op een gymnasium en hij wil niet dat ouders van de leerlingen weten dat hij geen universitaire graad heeft.

4.2 Controle op bekwaamheid

Vrijwel alle schoolleiders (19 van de 23) geven aan dat ze op basis van lesobservaties beoordelen of een docent bekwaam is voor het vak of het niveau waar de docent (nog) niet bevoegd voor is. Dit zegt overigens niets over hoe vaak dit gebeurt, het kan eenmalig zijn, één keer per jaar of meermaals per jaar. Daarnaast beoordelen schoolleiders de kennis van het vak en de leservaring van de docent (beide tien keer genoemd). Andere manieren om de bekwaamheid te beoordelen zijn leerlingenquêtes (drie keer genoemd), opbrengsten, voortgangsgesprekken, het intensief begeleiden van de docent, en het enthousiasme dat de docent uitdraagt. De antwoorden van de leraren ondersteunen dit beeld. Ook zij geven aan dat ze met name door middel van lesobservaties beoordeeld worden (zeventien keer genoemd).

De kwaliteit van deze docenten wordt, op een enkele uitzondering na, altijd periodiek beoordeeld volgens zowel leraren als schoolleiders. Vier schoolleiders geven aan dat het maar *'soms'* gebeurt en in vijf groepsgesprekken met leraren werd hetzelfde aangegeven. Ook omdat het meestal gaat om leraren die wel een bevoegdheid hebben. Zij worden niet specifiek in het kader van het vak dat ze niet bevoegd geven, bezocht. Sommige leraren beaamden dit en gaven aan dat het niet anders is dan bij volledig bevoegde leraren. Ze vinden dat het niet frequent plaatsvindt. Ook nu is niet bekend hoe vaak het dan wel gebeurt.

4.3 Beleid en scholing onbevoegd lesgeven

Leraren inzetten die onbevoegd zijn voor de les die zij geven, is, binnen bepaalde voorwaarden, tijdelijk wettelijk toegestaan. Dit zijn echter uitzonderingen binnen de wet. Scholen moeten altijd streven naar lessen door leraren met de juiste bevoegdheid. De inspectie heeft daarom ook een oordeel gegeven over het beleid en het keuzeproces bij het inzetten van leraren die niet bevoegd zijn voor de les die zij geven. Bij de meeste scholen beoordeelt de inspectie het beleid en het keuzeproces als goed tot zeer goed. De redenatie is vaak goed doordacht en het beleid is erop gericht om onbevoegd lesgeven te voorkomen. Ook is er bij een aantal scholen een slag gemaakt en wordt onbevoegd lesgeven sterk teruggedrongen en worden fouten uit het verleden hersteld. Bij deze scholen is er duidelijk sprake van een kentering die (vaak) gepaard is gegaan met een wisseling van directie.

4.3.1 Huidig beleid

Bijna alle scholen (19 van de 23) hebben beleid om te voorkomen dat lessen worden gegeven door een onbevoegde of een deels onbevoegde docent. Zo stimuleren schoolleiders het behalen van een bevoegdheid. Ze maken scholingsafspraken, ze maken afspraken in het functioneringsgesprek en hebben een scholingsplan en –beleid. Vier schoolleiders geven aan dat er geen beleid is om onbevoegd lesgeven te voorkomen. Twee daarvan geven weliswaar aan dat er geen beleid is omdat er maar één motto bestaat: 'je bent bevoegd of op weg naar bevoegd'. In feite is er dus wel een vorm van beleid.

Meestal houdt het beleid in dat docenten worden bijgeschoold. Volledig onbevoegde docenten krijgen inmiddels op geen enkele van de bezochte scholen nog een vast contract. Ook laat een deel van de schoolleiders onbevoegd lesgeven alleen toe als het om een tijdelijke situatie gaat. Maar in een enkel geval wordt er nog verder gezocht naar een bevoegde docent. Volledig onbevoegde leraren moeten zich meestal binnen een jaar inschrijven in de lerarenopleiding, maar ze krijgen meestal wel enkele jaren de tijd om de bevoegdheid te behalen. Over het algemeen worden dergelijke scholingsafspraken al direct bij aanstelling gemaakt. In ieder geval stimuleren zo goed als alle scholen ze om een bevoegdheid te behalen. In de lerarengesprekken wordt dit bevestigd.

Onbevoegden bij uitzondering niet in opleiding
Als leraren niet gestimuleerd worden om een bevoegdheid te halen, dan is dat een uitzondering. Bij één school ging het om de informaticadocent en soms gaat het om een bestaande situatie waarbij de docent inmiddels richting de pensioengerechtigde leeftijd gaat. Wel geeft één school aan dat er soms niet veel keuze is en onbevoegd lesgeven de enige optie is, iets wat beaamd wordt door de leraren van deze school. Ook op de scholen waar de eigen identiteit een belangrijke factor is, doet de directie concessies aan de bevoegdheid en geeft zij een docent langer de tijd.

Alhoewel het wel de bedoeling is dat onbevoegden in opleiding gaan, gebeurt het soms niet. Soms wil een docent niet (vijf keer genoemd), maar dat heeft vaak te maken met de belasting van een nieuwe baan in combinatie met een opleiding. Beginnen als nieuwe leraar op een school en tegelijkertijd in opleiding gaan is voor veel leraren *'teveel'*, *'niet mogelijk'* en soms zelfs *'af te raden'*. Ook in de lerarengesprekken kwam dit naar voren.

Docenten met een bevoegdheid die ook lessen geven waarvoor ze niet bevoegd zijn, worden in mindere mate gestimuleerd om een bevoegdheid te halen. Elf schoolleiders geven aan dat ze hun docenten stimuleren, acht schoolleiders doen het soms en drie doen dat niet. In de lerarengesprekken komt eenzelfde wisselend beeld naar voren. Dat heeft over het algemeen te maken met de specifieke situatie van de school. Ofwel omdat het nauwelijks voorkomt, ofwel omdat het alleen gaat om een tijdelijke situatie (zeven keer genoemd). Bovendien vinden schoolleiders vaak dat de docent al over uitstekende kennis beschikt (acht keer genoemd). Soms komt het voor dat een docent, volgens de schoolleiding, niet wil (zes keer genoemd).

Leraren geven vaker aan dat ze geen opleiding willen volgen, omdat ze er geen tijd voor hebben. Een opleiding naast het werk achten ze te zwaar.

4.3.2 Lerarenbeurs

Zo goed als alle schoolleiders grijpen de lerarenbeurs aan om een docent te vragen om een extra bevoegdheid te behalen. Ze vinden het een goede regeling om leraren te stimuleren een extra bevoegdheid te halen. Ook is het een goede manier om leraren die te weinig lesuren hebben (uiteindelijk) aan meer lesuren te kunnen helpen. Bovendien stimuleert de school leraren zo om een bevoegdheid te behalen in een vak waar scholen een tekort in ervaren. Een belangrijk voordeel voor de school zelf is dat het hen zogenaamde *'compensatiegelden'* oplevert waarmee een vervanger aangesteld kan worden (vier keer spontaan genoemd).
In vrijwel alle groepsgesprekken geven de leraren aan dat ze gestimuleerd worden om de lerarenbeurs te gebruiken om een bevoegdheid te behalen. In één gesprek werd daaraan toegevoegd dat het niet verplicht is om de lerarenbeurs alleen daarvoor te gebruiken.

4.3.3 *Recent veranderd beleid*

De veranderde manier van het omgaan met onbevoegd (en deels bevoegd) lesgeven komt duidelijk naar voren bij de vraag of er nu meer gestuurd wordt op het opleiden van docenten dan voorheen. Op zestien scholen wordt er meer op gestuurd dan voorheen. Op vijf scholen niet, maar bij vier hiervan was het al jaren beleid om onbevoegd lesgeven te voorkomen. Bij de ene school waar dit niet het geval is, gaat het om een kleine school in het noorden van het land waarbij niet voor een paar lesuren een docent gevonden kan worden.

De reden dat scholen er meer op sturen, is dat de huidige lichting schoolleiders van mening is dat een docent bevoegd moet zijn voor het vak dat hij of zij geeft. Zeker wanneer er een nieuwe schoolleider is, komt dit punt naar voren. Scholen zijn meer dan in het verleden bezig met een goed personeelsbeleid en dit is daar onderdeel van. Eén school geeft aan dat bevoegdheid nu meer dan ooit een issue is bij het ministerie, de inspectie en de VO-Raad en dat zij daardoor hier meer beleid op voeren. Bij een enkel gesprek kwam de meer ontspannen arbeidsmarkt aan bod. Eén school ontvangt beduidend meer sollicitaties per vacature. Vermoedelijk heeft de meer ontspannen arbeidsmarkt er mede aan bijgedragen dat er meer focus is op het aannemen van bevoegd personeel en het stimuleren van het halen van een bevoegdheid. Daarnaast is er bij twee scholen sprake van krimp, waardoor de school eerder moet voorkomen geen overschot aan personeel te krijgen.

Het beeld dat de docenten schetsen komt grotendeels overeen. Net zoals bij andere punten zijn leraren er minder vaak van op de hoogte. Leraren bevestigen vaak dat het beleid van hun school aan het veranderen is. Het behalen van een bevoegdheid is belangrijker en docenten worden vaker binnen de beperkingen van hun bevoegdheid ingezet. Op één school gebeurt dat volgens de leraren wel erg rigoureus. Tot voor kort werden tweedegraders volop in het eerstegraads gebied ingezet en dat heeft de directie in één keer afgeschaft. Ze zien nu dat deze lessen overgenomen worden door net afgestudeerde onervaren eerstegraders en betwijfelen of deze onervaren leraren even goed zijn. Bovendien stimuleert de directie deze leraren niet om een eerstegraads bevoegdheid te halen. De leraren zijn hierdoor ontevreden en gedemotiveerd.

4.4 Visie op regelgeving

Schoolleiders

Op een aantal punten lopen schoolleiders aan tegen de beperkingen in de regelgeving. Hierboven is al ter sprake gekomen dat scholen pabogediplomeerden graag breed willen inzetten voor een aantal vakken in de eerste twee leerjaren van het vmbo (b en k). De beperking tot het lwoo die geldt voor pabogediplomeerden die voor 2006 zijn afgestudeerd, is in de praktijk meestal niet te hanteren, omdat lwoo-leerlingen met andere vmbo-leerlingen in de klas zitten. Drie schoolleiders pleiten er daarom voor dat zowel de huidige als de voor 2006 afgestudeerde pabogediplomeerden breder ingezet kunnen worden, aangezien ze zeer geschikt zijn voor het vmbo.[14]

Ook geven schoolleiders aan moeite te hebben met de nieuwe regelgeving, omdat deze als te rigide en knellend wordt ervaren. Eén schoolleider geeft aan gedwongen te zijn om meer naar bevoegdheid te kijken en minder naar de bekwaamheid van de

---

14 In eerder onderzoek kwam eenzelfde uitkomst. Zie Paulussen-Hoogeboom, M.C., E.S. van Cooten en F.E.M. Berndsen (2010). Pabogediplomeerden in het voortgezet onderwijs. SBO: Den Haag.

docent. Een andere schoolleider geeft aan dat docenten nu gedwongen niet meer in het eerstegraadsgebied mogen lesgeven waardoor zij minder gemotiveerd zouden kunnen raken. De schoolleiding is bang dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het lesgeven. Een andere schoolleider vindt het systeem vooral knellend omdat ze behoefte hebben aan meer tijd om scholingstrajecten te realiseren. Zo is een volledige baan moeilijk om te combineren met een opleiding, waardoor docenten afhaken. De lerarenopleiding biedt te weinig maatwerk. Ook zou het contact tussen school en lerarenopleiding intensiever moeten zijn. Drie schoolleiders benoemden het gebrek aan maatwerk vanuit de lerarenopleiding, waardoor meestal nog een volledige lerarenopleiding gevolgd moet worden. Ook worden de opleidingen vaak niet afgestemd op de beroepspraktijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor wiskunde op het vmbo.
Leraren (deels van andere scholen) onderschrijven dit beeld. Op drie scholen benoemden ook de leraren het gebrek aan maatwerk vanuit de lerarenopleiding.

Gebrek aan maatwerk lerarenopleiding
Op één school hebben de leraren de mogelijkheid verkend om in België een lerarenopleiding te gaan volgen, omdat met één opleiding twee vakbevoegdheden behaald worden. Eén leraar van deze school is inmiddels al van start gegaan.
Een tweedegraads leraar die al jarenlang lesgeeft in het eerstegraads gebied herkent het gebrek aan maatwerk door lerarenopleidingen. Hij is gestart met de eerstegraads lerarenopleiding, maar de lerarenopleiding hield nauwelijks rekening met zijn ervaring. De docent was van mening dat er geen rekening gehouden wordt met zijn verworven competenties.

Tijdens het onderzoek bleek dat schoolleiders veel vragen hadden over de regelgeving. Ook vanuit leraren kwamen er wel eens vragen, maar in mindere mate.

- Acht keer kwam het vak rekenen ter sprake. Schoolleiders willen graag weten wie daarvoor bevoegd is, maar momenteel is het niet mogelijk om een bevoegdheid te halen voor dit vak. Nu zetten scholen meestal leraren wiskunde of pabogediplomeerden in.
- Mens en maatschappij: Het is niet helder of dit onder de noemer teambevoegdheid valt of niet. Twee scholen hanteerden de teambevoegdheid, een andere school niet, omdat het een geïntegreerd vak is en niet zozeer een vak met vakoverstijgende onderdelen.
- Hoe werkt de procedure voor het omzetten van buitenlandse bevoegdheden?
- Hoe zit het met intersectorale vakken zoals technologie, waar je wel een certificaat van bekwaamheid voor kan halen, maar geen getuigschrift?
- Hoe zit het met nieuwe vakken die ontstaan in het kader van de vernieuwing beroepsgerichte programma's vmbo zoals het vak produceren, installeren en energie (PIE) waar je wel een certificaat voor kan halen?
- Hoe zit het met de bevoegdheden die via Stoas behaald kunnen worden (groene lerarenopleiding)?
- Omgangskunde: hoe dient daarmee omgegaan te worden?[15]
- Is er iets geregeld voor het lesgeven aan internationale schakelklassen?

---

15 Sinds invoering van de wet BIO zijn afgestudeerden van de tweedegraads lerarenopleiding omgangskunde alleen bevoegd voor het vak omgangskunde. Naar aanleiding van verkeerde voorlichting door een aantal hogescholen heeft een specifieke groep studenten alsnog een bevoegdheid gekregen voor tien vakken in het lwoo en het praktijkonderwijs mits zij aanvullende scholing hebben gevolgd. Zie Kamerbrief 'Afspraken over de lerarenopleiding omgangskunde' van 5 april 2012. Ondanks dat er een regeling is getroffen, is het voor scholen dus niet altijd duidelijk.

Het doel van het onderzoek was in kaart brengen waarom er onbevoegd lesgegeven wordt en door wie, waardoor de gesprekken met schoolleiders en leraren niet expliciet gericht waren op hoe zij aankijken tegen de wet- en regelgeving. Desondanks laat deze paragraaf zien dat in de gesprekken diverse punten naar voren kwamen waarover schoolleiders en leraren van mening zijn dat er nog verbeteringen kunnen plaatsvinden.

5 Beschouwing

Bevoegdheden en bevoegd lesgeven zijn items in het voortgezet onderwijs. Alhoewel het onderzoek beperkt is tot 23 scholen en de inspectie dus geen landelijk geldende uitspraken kan doen, ziet zij een aantal tendensen. Zo geven vrijwel alle schoolleiders aan dat ze veel aandacht besteden aan het tot een minimum beperken van het aantal onbevoegd gegeven lessen, een beeld dat door de leraren wordt bevestigd. Bij vrijwel alle scholen is de aandacht hiervoor gegroeid. Onbevoegde docenten worden ontslagen of krijgen geen vast contract meer. Bovendien blijkt duidelijk uit de nadere analyse op IPTO dat het merendeel van de onbevoegd gegeven lessen verzorgd wordt door een docent met een bevoegdheid voor een ander vak of door een docent in opleiding. Docenten die zeer langdurig lesgeven zonder enige lesbevoegdheid en ook niet in opleiding zijn, zijn er nauwelijks.

Tot 2006 diende een school een ontheffing aan te vragen bij de inspectie om een docent onbevoegd te laten lesgeven. Met de invoering van de Wet BIO is dit niet meer nodig. Dit betekent dat de inspectie geen zicht meer heeft op onbevoegd lesgeven[16]. Het aantal lessen dat gegeven wordt door docenten die niet voor die les bevoegd zijn (maar wel benoembaar kunnen zijn) was in 2011 opgelopen tot bijna een kwart van de lessen.

De inspectie vindt het een goede ontwikkeling dat scholen meer aandacht besteden aan het beperken van onbevoegd gegeven lessen. Uiteindelijk gaat het in het onderwijs en dus ook in het toezicht van de inspectie om de kwaliteit van het onderwijs en dus om de kwaliteit van de lessen. Onbevoegd hoeft niet per se te betekenen dat een leraar onbekwaam is. Maar omgekeerd geldt wel dat een leraar voor het verkrijgen van een bevoegdheid met succes een proeve van bekwaamheid heeft afgelegd. Op het moment dat een leraar zijn getuigschrift heeft behaald aan een lerarenopleiding, is dus vastgesteld dat deze leraar beschikt over de bekwaamheidseisen. Het is een wettelijke basiseis. Vervolgens dient een leraar zijn bekwaamheid te onderhouden.

De 23 scholen noemen verschillende redenen om lessen te laten geven door leraren die niet voor die les bevoegd zijn. In het rapport heeft de inspectie aandacht besteed aan deze redenen. Bovendien is er binnen de wet onder bepaalde voorwaarden ruimte om tijdelijk een les te laten geven door een leraar die (nog) niet bevoegd is voor de les.
De inspectie vindt het belangrijk dat schoolleiders bij deze onbevoegd gegeven lessen regelmatig controleren of de les van voldoende kwaliteit is. Hoewel de schoolleiders aangeven dat de leraren die deze lessen geven bekwaam zijn, zal de school zich hiervoor moeten verantwoorden naar ouders en leerlingen. De inspectie kan in veel gevallen begrijpen waarom scholen lessen laten geven door docenten die voor de les niet bevoegd zijn. Wel wil de inspectie daarbij benadrukken dat de wet basiswaarborgen biedt en moet worden nageleefd. Scholen moeten altijd streven naar zoveel mogelijk lessen door docenten met de juiste bevoegdheid.

Bovendien vindt de inspectie het belangrijk dat scholen zelf goed zicht hebben op het aantal onbevoegd gegeven lessen. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle scholen hier zicht op hebben en dat het inzichtelijk maken van dit percentage een eye-opener kan zijn. Het is een managementinstrument om te sturen op het zoveel

16 Alleen in uitzonderingssituaties kijkt de inspectie naar de bevoegdheid van het personeel. Zie paragraaf 1.2.

mogelijk voorkomen van onbevoegd gegeven lessen. Daarmee kan de schoolleiding beter sturen op het behalen van (extra) bevoegdheden door docenten. Zicht krijgen en houden op onbevoegd lesgeven is expliciet een verantwoordelijkheid van de scholen en besturen zelf. Net als het beleid om te streven naar zoveel mogelijk lessen die gegeven worden door een leraar met de juiste bevoegdheid.

Voor scholen blijkt het niet makkelijk om te bepalen of iemand bevoegd is voor de les. Bij 'oude' bevoegdheden is er sprake van overgangsrechten waardoor in wetgeving van voor 2006 gekeken moet worden. Voor nieuwe vakken bestaat in sommige gevallen geen lerarenopleiding. DUO heeft hiervoor onlangs het Handboek Onderwijsbevoegden ontwikkeld en online gezet. Dit is geen oplossing voor vakken die in de toekomst ontstaan, zolang er geen lerarenopleiding voor is. Bovendien is de conversietabel getuigschriften[17] die in 2012 door OCW is opgesteld om dit probleem voor enkele vakken op te lossen, niet verder aangevuld. In de bijeenkomst in september 2014 waarbij de schoolleiders konden reageren op de resultaten werd dit punt van het ontbreken van lerarenopleidingen nog extra benadrukt. Ook het gebrek aan maatwerk dat bij een deel van de lerarenopleidingen wordt ervaren, is meermaals benoemd. De inspectie adviseert daarom OCW en de lerarenopleidingen in samenwerking een oplossing voor dit probleem te zoeken, hetzij via wet- en regelgeving, hetzij via een lerarenopleiding.

Een laatste punt betreft de zogenaamde pabogediplomeerden die na 2006 zijn afgestudeerd. Zij zijn, buiten het praktijkonderwijs, niet bevoegd voor het vo en dienen een tweedegraads lerarenopleiding te volgen. Een brede bevoegdheid voor meer vakken is, volgens enkele bezochte scholen, gewenst binnen delen van het vmbo, zodat een klas zo min mogelijk verschillende leraren ziet. Het volgen van één tweedegraads lerarenopleiding is voor scholen dan niet voldoende. Wat betreft dit punt adviseert de inspectie dat het ministerie van OCW tezamen met de VO-Raad nader onderzoek doet naar de wenselijkheid van een dergelijke brede bevoegdheid en vervolgens samen met de lerarenopleidingen de mogelijkheden onderzoekt.

[17] Regeling conversietabel getuigschriften en vakken VO, 12 juni 2012.

Bijlage I Nadere analyse IPTO Bevoegdheden 2011

Rapportage opgesteld door Regioplan Beleidsonderzoek

NADERE ANALYSE
IPTO BEVOEGDHEDEN 2011

- notitie -

dr. B. Dekker

Amsterdam, juli 2014

Regioplan
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Analyse, uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

NADERE ANALYSE IPTO 2011

Inleiding

In 2012 is in opdracht van het ministerie van OCW een analyse gedaan om de mate waarin bevoegd lesgegeven werd in beeld te brengen. Daartoe is toen een bestand samengesteld met gegevens uit verschillende bronnen waaronder de Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO) en het Centraal Register Inschrijving Hoger Onderwijs (CRIHO). Uit de analyse kwam onder meer naar voren dat meer dan driekwart van de lessen bevoegd werd gegeven. De uitkomsten uit deze analyse zijn beschreven in de notitie 'IPTO bevoegdheden 2011'. In aanvulling hierop is nu in meer detail gekeken naar de niet (volledig) bevoegd gegeven lessen. Voor deze nadere analyse is hetzelfde uitgangsbestand gebruikt als bij de eerdere analyse, maar zijn een aantal extra bewerkingen gedaan.

Werkwijze:stapsgewijs de achtergrond vaststellen

Omdat gewerkt is met informatie uit verschillende bronnen en niet voor elke les en of persoon dezelfde informatie beschikbaar was, hebben we een stapsgewijze aanpak toegepast waarbij telkens voor elk record (op het niveau brin-leraar-vak-graad) gekeken is of informatie beschikbaar was.

De eerste stap na de vaststelling of de specifieke les bevoegd gegeven was, was om na te gaan of degene die de les gaf nog in een opleiding (leidend tot een lesbevoegdheid) was. Wanneer dat het geval bleek, werd het betreffende record gemarkeerd en werd dit niet verder meegenomen in de volgende stap. De volgende stap bestond eruit dat nagegaan werd of diegene die het betreffende vak gaf wel bevoegd lesgaf in andere vakken. Wanneer dat het geval was, werd dit gemarkeerd, zo niet dan werd in de volgende categorie gezocht (wel of niet pabo-opleiding).

Zo werd stapsgewijs een aantal categorieën doorlopen. Soms konden meerdere opties tegelijkertijd van toepassing zijn. In die gevallen is zo veel mogelijk voor de 'beste optie' gekozen. In het geval van een opleiding ging 'een opleiding die leidt tot een bevoegdheid voor hetzelfde vak' bijvoorbeeld boven 'een opleiding voor andere vakken'.

Op deze wijze is voor elke onbevoegde les vastgesteld welke categorie het eerst van toepassing is. Na het doorlopen van alle stappen ontstond een tabel met een groot aantal categorieën. Om het overzichtelijk te houden en omdat er inhoudelijke overlap bestond tussen een aantal categorieën, zijn de oorspronkelijke categorieën voor deze rapportage deels samengenomen en verplaatst. De volgorde van categorieën in de tabel komt dus niet volledig overeen met de stappen zoals die in de analyse doorlopen zijn.

Door het verrijkte lessenbestand te verder te bewerken, was in aanvulling op het lessenniveau ook een analyse op, uiteraard geanonimiseerd, persoonsniveau mogelijk.

Achtergronden onbevoegd gegeven lessen

Overalluitkomst

In tabel 1 zijn de uitkomsten van de verschillende stappen weergegeven, waarbij in de rechterkolom het percentage lessen ten opzichte van het totaal is aangegeven. In deze eerste overzichtstabel is voor de duidelijkheid ook nog het percentage bevoegd gegeven lessen opgenomen (76%).

Tabel 1 Percentage lessen bevoegd en onbevoegd (per vorm) totaal

A. Bevoegd	**76,4%**
B. Onbevoegd per categorie	
1. In opleiding	
In opleiding hoger onderwijs voor hetzelfde vak (direct leidend tot lesbevoegdheid)	**6,5%**
In opleiding hoger onderwijs voor een ander vak of vakken (direct leidend tot lesbevoegdheid)	**2,0%**
In opleiding hoger onderwijs (niet direct leidend tot bevoegdheid)	**0,8%**
2. Bevoegdheid	
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak eerstegraads	**0,5%**
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak max. tweedegraads	**3,1%**
Geeft bevoegd les in ander cluster eerstegraads	**0,3%**
Geeft bevoegd les in ander cluster max. tweedegraads	**1,8%**
Eerstegraads bevoegd voor een ander vak	**0,8%**
Bevoegd voor een ander vak (kenmerken onbekend)	**2,3%**
3. Overige info	
Benoembaar onderbevoegd (achtergrond onbekend)	**0,8%**
Pabo als hoogste opleiding	**0,5%**
Opleiding hoger onderwijs afgerond, geen lesbevoegdheid	**1,8%**
Opleiding hoger onderwijs niet voltooid	**1,5%**
Overig/onbekend	**0,9%**
Totaal	**100%**

Onbevoegd gegeven lessen uitgesplitst naar graad en schooltype

In 2011 werd 26 procent van het totaal aantal eerstegraads lesuren en 23 procent van het totaal aantal tweedegraads lesuren niet (volledig) bevoegd gegeven. In de volgende tabellen gaan we apart in op eerstegraads en tweedegraads lesuren en laten we de bevoegd gegeven lessen buiten beschouwing. Binnen de tabellen geven we naast verdeling voor de gehele groep ook een onderscheid naar schooltype(combinaties).[18]

[18] Het gaat hier om de (combinaties van) schooltype(n) op brinniveau. Een gedetailleerder overzicht met een directe koppeling tussen de les en onderwijstypen afzonderlijk (vmbo, havo en vwo) was niet mogelijk op basis van het huidige uitgangsbestand.

Tabel 2 **Percentage eerstegraads lesuren onbevoegd per categorie (totaal en binnen schooltype)**

	Schooltype(combinatie)				
	Vmbo*	**Havo/vwo**	**Vmbo-tl/ havo/vwo**	**Vmbo/vmbo-tl/havo/vwo**	**Totaal**
1. In opleiding					
In opleiding hoger onderwijs voor hetzelfde vak (direct leidend tot lesbevoegdheid)	-	24,2%	27,9%	25,1%	**25,6%**
In opleiding hoger onderwijs voor een ander vak of vakken (direct leidend tot lesbevoegdheid)	-	4,3%	4,8%	4,3%	**4,4%**
In opleiding hoger onderwijs (niet direct leidend tot bevoegdheid)	-	4,8%	2,9%	3,3%	**3,4%**
2. Bevoegdheid					
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak eerstegraads	-	5,8%	5,2%	5,9%	**5,7%**
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak/zelfde vak max. tweedegraads	-	26,2%	26,0%	26,8%	**26,6%**
Geeft bevoegd les in ander cluster eerstegraads	-	2,7%	1,4%	2,4%	**2,2%**
Geeft bevoegd les in ander cluster max. tweedegraads	-	2,0%	1,7%	1,5%	**1,6%**
Eerstegraads bevoegd voor een ander vak		2,4%	3,2%	2,5%	**2,6%**
Bevoegd voor een ander vak (kenmerken onbekend)		6,6%	5,7%	5,0%	**5,4%**
	-				
3. Overige info	-				
Benoembaar onderbevoegd (achtergrond onbekend)		4,6%	7,5%	9,2%	**8,3%**
Pabo als hoogste opleiding		0,4%	0,3%	0,4%	**0,3%**
Opleiding hoger onderwijs afgerond, geen lesbevoegdheid		9,7%	6,6%	6,9%	**7,2%**
Opleiding hoger onderwijs niet voltooid		4,4%	3,8%	4,8%	**4,6%**
Overig/onbekend		1,6%	3,0%	2,0%	**2,1%**
	-	100%	100%	100%	**100%**

* In vmbo nauwelijks van toepassing, daarom zijn de waarden hier niet opgenomen.

Tabel 3 Percentage tweedegraads lesuren onbevoegd per categorie (totaal en binnen schooltype(combinatie))

	Schooltype(combinatie)				
	Vmbo	**Havo/vwo**	**Vmbo-tl/ havo/vwo**	**Vmbo/vmbo-tl/havo/vwo**	**Totaal**
1. In opleiding					
In opleiding hoger onderwijs voor hetzelfde vak (direct leidend tot lesbevoegdheid)	20,7%	32,5%	37,4%	27,2%	**28,1%**
In opleiding hoger onderwijs voor een ander vak of vakken (direct leidend tot lesbevoegdheid)	13,0%	7,0%	8,2%	10,5%	**10,2%**
In opleiding hoger onderwijs (niet direct leidend tot bevoegdheid)	2,5%	7,2%	3,2%	2,9%	**3,1%**
2. Bevoegdheid					
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak eerstegraads	0,1%	4,7%	1,7%	0,8%	**1,0%**
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak max. tweedegraads	8,5%	3,3%	5,4%	8,8%	**8,2%**
Geeft bevoegd les in ander cluster eerstegraads	0,0%	3,5%	2,0%	0,7%	**1,0%**
Geeft bevoegd les in ander cluster max. tweedegraads	12,2%	4,2%	5,1%	10,8%	**9,9%**
Eerstegraads bevoegd voor een ander vak	3,3%	4,1%	4,3%	3,6%	**3,7%**
Bevoegd voor een ander vak (kenmerken onbekend)	17,2%	9,1%	9,0%	11,6%	**11,6%**
3. Overige info					
Benoembaar onderbevoegd (achtergrond onbekend)	1,0%	0,6%	1,7%	1,3%	**1,3%**
Pabo als hoogste opleiding	2,7%	0,5%	1,8%	2,9%	**2,7%**
Opleiding hoger onderwijs afgerond, geen lesbevoegdheid	7,2%	13,5%	9,5%	7,4%	**7,9%**
Opleiding hoger onderwijs niet voltooid	7,2%	6,3%	6,7%	6,8%	**6,8%**
Overig/onbekend	4,5%	3,4%	4,1%	4,7%	**4,5%**
	100%	100%	100%	100%	**100%**

Onbevoegd gegeven lessen uitgesplitst naar graad en vakkencluster
Op eenzelfde wijze als in tabel 2 en 3 is ook een onderscheid gemaakt naar de vakkenclusters.

Tabel 4 Percentage eerstegraads lesuren onbevoegd per categorie (totaal en binnen vakkenclusters*)

	NL	E, D, F	Exact	Maatschappij	Overig	Totaal
1. In opleiding						
In opleiding hoger onderwijs voor hetzelfde vak (direct leidend tot lesbevoegdheid)	35,5%	32,9%	25,3%	29,4%	5,7%	**25,6%**
In opleiding hoger onderwijs voor een ander vak of vakken (direct leidend tot lesbevoegdheid)	0,6%	1,7%	4,6%	6,8%	5,7%	**4,4%**
In opleiding hoger onderwijs (niet direct leidend tot bevoegdheid)	4,1%	3,8%	2,4%	3,4%	4,5%	**3,4%**
2. Bevoegdheid						
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak eerstegraads	0,3%	0,4%	4,9%	8,0%	12,9%	**5,7%**
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak/zelfde vak max. tweedegraads	29,5%	31,1%	26,5%	19,5%	31,4%	**26,6%**
Geeft bevoegd les in ander cluster eerstegraads	2,6%	1,1%	2,1%	1,5%	4,6%	**2,2%**
Geeft bevoegd les in ander cluster max. tweedegraads	1,2%	0,9%	1,6%	1,1%	3,4%	**1,6%**
Eerstegraads bevoegd voor een ander vak	1,3%	2,9%	1,7%	3,3%	4,0%	**2,6%**
Bevoegd voor een ander vak (kenmerken onbekend)	0,9%	5,5%	5,6%	5,5%	7,2%	**5,4%**
3. Overige info						
Benoembaar onderbevoegd (achtergrond onbekend)	10,5%	8,0%	9,8%	6,8%	6,3%	**8,3%**
Pabo als hoogste opleiding	0,9%	0,4%	0,1%	0,3%	0,5%	**0,3%**
Opleiding hoger onderwijs afgerond, geen lesbevoegdheid	6,5%	4,9%	8,9%	6,4%	7,8%	**7,2%**
Opleiding hoger onderwijs niet voltooid	5,0%	4,2%	4,2%	5,2%	4,3%	**4,6%**
Overig/onbekend	1,1%	2,2%	2,2%	2,6%	1,8%	**2,1%**
	100%	100%	100%	100%	100%	**100%**

* 'NL' staat voor Nederlands en 'E, D, F' staat voor Engels, Duits en Frans.

Tabel 5 **Percentage tweedegraads lesuren onbevoegd per categorie (totaal en binnen vakkenclusters*)**

	NL	E, D, F	Exact	Maatschappij	Techniek	Overig	Totaal
1. In opleiding							
In opleiding hoger onderwijs voor hetzelfde vak (direct leidend tot lesbevoegdheid)	43,6%	51,8%	29,1%	24,7%	11,8%	9,3%	**28,1%**
In opleiding hoger onderwijs voor een ander vak of vakken (direct leidend tot lesbevoegdheid)	3,7%	3,0%	11,9%	11,7%	10,3%	15,4%	**10,2%**
In opleiding hoger onderwijs (niet direct leidend tot bevoegdheid)	4,7%	3,0%	2,7%	3,1%	1,9%	3,6%	**3,1%**
2. Bevoegdheid							
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak eerstegraads	-	0,2%	1,3%	1,1%	0,1%	2,1%	**1,0%**
Geeft bevoegd les in zelfde cluster ander vak max. tweedegraads	-	2,0%	7,8%	12,0%	7,5%	13,8%	**8,2%**
Geeft bevoegd les in ander cluster eerstegraads	0,8%	0,6%	0,9%	0,7%	1,2%	1,6%	**1,0%**
Geeft bevoegd les in ander cluster max. tweedegraads	9,2%	5,5%	10,6%	9,0%	17,6%	11,2%	**9,9%**
Eerstegraads bevoegd voor een ander vak	2,8%	4,9%	2,8%	3,7%	3,2%	4,4%	**3,7%**
Bevoegd voor een ander vak (kenmerken onbekend)	5,0%	4,3%	11,5%	12,4%	20,1%	17,0%	**11,6%**
3. Overige info							
Benoembaar onderbevoegd (achtergrond onbekend)	1,4%	1,8%	1,3%	1,0%	0,6%	1,2%	**1,3%**
Pabo als hoogste opleiding	9,4%	1,7%	1,5%	1,5%	1,0%	3,6%	**2,7%**
Opleiding hoger onderwijs afgerond, geen lesbevoegdheid	6,8%	6,6%	9,1%	9,3%	6,9%	7,0%	**7,9%**
Opleiding hoger onderwijs niet voltooid	8,1%	9,0%	6,1%	5,5%	9,4%	5,6%	**6,8%**
Overig/onbekend	4,6%	5,7%	3,3%	4,2%	8,4%	4,2%	**4,5%**
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	**100%**

* 'NL' staat voor Nederlands en 'E, D, F' staat voor Engels, Duits en Frans. Het vakkencluster techniek is niet van toepassing bij de eerstegraads lesuren en komt alleen in deze tabel aangaande de tweedegraads lesuren aan bod.

Achtergronden bevoegdheden lesgevenden

Vanuit het analysebestand met de lesuren is ook een omzetting gemaakt naar personen. Het persoonsbestand dat daaruit komt, telt bijna 65.500 lesgevenden. Binnen dat bestand kan onder meer gekeken worden naar de combinaties van gegeven lessen en bevoegdheden. Uiteraard is er sprake van zeer veel verschillende combinaties van vakken, bevoegdheden et cetera.

Wanneer we ons beperken tot het 'hoogste veld', lopend van eerder gebruikte categorieën 'bevoegd lesgeven' via 'in opleiding' en de overige stappen tot 'overig onbekend', komen we tot de uitkomsten in tabel 6. Zo geldt voor bijna 86 procent van de lesgevenden in 2011 dat zij (ook) bevoegd lesgaven. Uit tabel 6 kan verder onder meer afgeleid worden dat voor 6,5 procent van de totale groep lesgevenden gold dat ze niet bevoegd lesgaven, maar wel in opleiding waren voor hetzelfde vak waarin ze lesgaven.

Tabel 6 Hoogst gevonden categorie per persoon (inclusief bevoegd)

A. (ook) Bevoegd	85,9%
***B.* Onbevoegd per categorie**	
In opleiding	
In opleiding hoger onderwijs voor hetzelfde vak (direct leidend tot lesbevoegdheid)	6,5%
In opleiding hoger onderwijs voor een ander vak of vakken (direct leidend tot lesbevoegdheid)	1,2%
In opleiding hoger onderwijs (niet direct leidend tot bevoegdheid)	0,8%
Overige info	
Benoembaar onderbevoegd (achtergrond onbekend)	0,9%
Pabo als hoogste opleiding	0,5%
Opleiding hoger onderwijs afgerond, geen lesbevoegdheid	1,8%
Opleiding hoger onderwijs niet voltooid	1,5%
Overig/onbekend	1,0%
Totaal	100%

Bij personen kunnen we ook kijken naar de verhouding in het aantal bevoegd en onbevoegd gegeven lessen. Uit tabel 7 komt naar voren dat 64 procent van de lesgevenden alle lessen bevoegd geeft en dat 18 procent van de lesgevenden geen enkele les bevoegd geeft.

Tabel 7 Verdeling van personen per categorie 'percentage bevoegd gegeven lessen'

Percentage bevoegd gegeven lessen	Percentage
Cat. 0 % bevoegd les	18,0%
Cat. 1-25% bevoegd les	1,8%
Cat. 26-50% bevoegd les	3,7%
Cat. 51-75% bevoegd les	5,3%
Cat. 76-99% bevoegd les	7,5%
Cat. 100% bevoegd les	63,7%
Totaal	100,0%

In aanvulling op tabel 7 hebben we ook het gemiddeld aantal lesuren per persoon (per week) voor de gegeven categorieën geanalyseerd. Dit vooral om te zien of de aanstellingsomvang van de onbevoegden relatief klein is. Tabel 8 laat zien dat het gemiddeld aantal uren in de categorie 'geeft 0 procent bevoegd les' wel het laagst ligt, maar toch altijd nog behoorlijk hoog is. Zeker wanneer we het vergelijken met de groep die alle lessen bevoegd geeft.

Tabel 8 Gemiddeld aantal gestandaardiseerde lesuren (per week) naar categorie 'percentage bevoegd gegeven lessen'

	Gemiddeld aantal gestandaardiseerde lesuren (per week)
Cat. 0% bevoegd les	13,7
Cat. 1-25% bevoegd les	17,0
Cat. 26-50% bevoegd les	16,3
Cat. 51-75% bevoegd les	16,7
Cat. 76-99% bevoegd les	18,0
Cat. 100% bevoegd les	15,0
Totaal (gemiddelde)	15,2

Tot slot is er ook gekeken naar leeftijdscategorie in combinatie met het gemiddeld percentage per persoon bevoegd gegeven lessen. We zien dat dit gemiddelde toeneemt met de leeftijd (wat gezien de inzet van leraren in opleiding goed te verklaren is).

Tabel 9 Het gemiddelde percentage bevoegd gegeven lessen per persoon naar leeftijdscategorie

Leeftijdscategorie	Gemiddeld percentage bevoegd gegeven lessen per persoon	Aantal personen
18 t/m 30	55,9%	11.533
31 t/m 40	72,4%	14.369
41 t/m 50	76,3%	14.462
51 en ouder	85,6%	25.108
Totaal	75,4%	65.472

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2014-26 | gratis
ISBN: 978-90-8503-3493

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.